

15

Con(Textos)A



Los sistemas electorales autonómicos

Joan Oliver Araujo

III Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autonòmics

LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS



LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Joan Oliver Araujo



Generalitat de Catalunya
Departament de Governació
i Relacions Institucionals
Institut d'Estudis Autònomic

Oliver Araujo, Joan

Los Sistemas electorales autonómicos. – (Con (textos) A ; 15)

Bibliografia. – III Premi Josep Maria Vilaseca i Marcet, ex aequo

ISBN 9788439387930

I. Institut d'Estudis Autonòmics (Catalunya) II. Títol III. Col·lecció: Con (textos) A ; 15

1. Eleccions – Espanya – Comunitats autònomes 2. Dret electoral – Espanya – Comunitats autònomes

342.8(460-32)

Esta obra ha recibido *ex aequo* el III Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet del Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya. Con este premio, el Instituto quiere contribuir al desarrollo de la investigación sobre autonomías políticas y sobre federalismo. Dicha concesión, que se convoca cada dos años, lleva el nombre de quien fue el primer director del IEA, Josep Maria Vilaseca i Marcet (1919-1995), abogado y profesor de Derecho Administrativo, participe de los trabajos de elaboración del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat.

© Generalitat de Catalunya. Institut d'Estudis Autonòmics

Primera edició: novembre de 2011

Tiraje: 1.000 ejemplares

Producció e impressió: Addenda

ISBN: 978-84-393-8793-0

Depósito legal: B. 37.112-2011

A Maria Ramis i al petit Joan,
amor magister est optimus.

(Índice)

PRÓLOGO	15
----------------	----

Luis López Guerra

NOTA PREVIA	19
--------------------	----

I. LOS SISTEMAS ELECTORALES: UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO E IMPORTANCIA	21
---	----

1. La democracia representativa: las elecciones periódicas como requisito legitimador del poder político 23
2. Concepto de sistema electoral: en sentido estricto y en sentido amplio 27
3. La importancia del sistema electoral en la configuración del régimen político 30

II. LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: CUESTIONES GENERALES DE SUS SISTEMAS ELECTORALES	33
--	----

1. Diecisiete Comunidades Autónomas y diecisiete Parlamentos autonómicos 35
 - 1.1. La generalización del modelo organizativo del artículo 152.1 de la Constitución. 35
 - 1.2. Las Asambleas Legislativas autonómicas: verdaderos Parlamentos 46
2. La normativa reguladora de las elecciones autonómicas 50
 - 2.1. Precedentes: la Ley para la Reforma Política de 1977 y el Real Decreto-ley 20/1977 51
 - 2.2. La Constitución Española de 1978. Especial referencia a los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia electoral. 54
 - 2.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General. La concreta delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. 58
 - 2.4. Los Estatutos de Autonomía 66
 - 2.5. Las leyes electorales autonómicas 72
 - A) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: los datos normativos (la opción por la democracia del “consenso”) 72
 - B) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: su constitucionalidad 74
 - C) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: la norma que puede exigirla. 76
 - D) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: su discutida conveniencia 78

E) El contenido de las leyes electorales autonómicas: valoración	82
2.6. Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos y otras disposiciones	91
3. La homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos	96
3.1. Causas de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos	96
3.2. Alcance de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos	100
3.3. Distintas valoraciones de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos	100
III. EL CUERPO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS	105
<hr/>	
1. La definición del cuerpo electoral en las elecciones autonómicas: la universalización del derecho de sufragio	107
2. La titularidad del derecho de sufragio activo	111
2.1. Requisitos para su ejercicio: planteamiento	111
2.2. Tener la nacionalidad española	113
2.3. Ser mayor de edad	116
2.4. No estar comprendido en ninguno de los supuestos legales de exclusión del derecho de sufragio	119
2.5. Tener la condición política de "ciudadano" de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones	121
3. El censo electoral en los comicios autonómicos	130
3.1. La conexión inescindible entre el derecho fundamental de sufragio activo y la inscripción censal	130
3.2. La dimensión instrumental del censo electoral	132
3.3. Elaboración y contenido del censo electoral. Especial referencia a la Oficina del Censo Electoral	134
3.4. El carácter "indispensable" de la inscripción en el censo electoral para poder ejercer el derecho de voto en las elecciones autonómicas	138
3.5. El principio de unidad del censo y la ausencia de competencias autonómicas en esta materia: valoración crítica	142
4. El voto personal y el voto por correo	144
4.1. El voto por personación en la Mesa Electoral	144
4.2. El voto por correspondencia	147
A) El necesario equilibrio entre garantías y eficacia	147
B) El voto por correo de los residentes en España	147
C) El voto por correo de los residentes fuera de España	150
5. El voto electrónico	157
5.1. Concepto, clasificación, difusión, ventajas e inconvenientes	157
5.2. El voto electrónico en las elecciones autonómicas: planteamiento	167
5.3. El procedimiento de votación electrónica introducido por la Ley vasca 15/1998, de modificación de la Ley de elecciones al Parlamento de Euskadi	169
5.4. Pruebas experimentales de voto electrónico en diversas elecciones autonómicas: alcance y valoración	177

IV. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS 183

1. La norma que determina la circunscripción: ¿Estatuto de Autonomía o ley electoral?	185
2. Los diversos tipos de circunscripción: provincia, isla y agrupación de municipios	190
3. ¿Existe algún caso de <i>gerrymandering</i> en el sistema electoral autonómico?	196
3.1. Planteamiento: los casos claros y los casos dudosos	196
3.2. El caso del Principado de Asturias	198
3.3. El caso de la Región de Murcia	201
4. El número de circunscripciones en que se divide el territorio de cada Comunidad Autónoma a efectos de elegir su Parlamento	204
5. El número total de escaños de los Parlamentos autonómicos	209
6. La determinación del número de escaños que corresponden a cada circunscripción electoral	218
6.1. La exigencia constitucional de asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”	218
6.2. Las diversas formas de dar cumplimiento al mandato constitucional de asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”	221
6.3. Las consecuencias de la “representación de las diversas zonas del territorio”: el diferente coste electoral de los escaños y la posible lesión del principio de igualdad del voto. Sobrerrepresentación y subrepresentación	226
6.4. El reparto de escaños entre las diversas circunscripciones en que se dividen, en su caso, las Comunidades Autónomas: la magnitud de los distritos	232
6.5. Una distribución de escaños especialmente conflictiva: el caso del Parlamento de las Islas Baleares (un recurso de inconstitucionalidad desestimado y una manifiesta inconstitucionalidad sobrevenida)	256
A) El recurso de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia 45/1992	257
B) La inconstitucionalidad sobrevenida de la distribución de escaños entre las islas de Menorca e Ibiza	261

V. LA FÓRMULA ELECTORAL Y LAS LISTAS ELECTORALES EN LOS COMICIOS AUTONÓMICOS 267

1. El imperativo constitucional: “un sistema de representación proporcional”	269
2. La unánime opción por la regla D’Hondt	276
2.1. Libertad constitucional, silencio estatutario y homogeneidad legislativa	276
2.2. Concepto, aplicación y efectos de la regla D’Hondt	279
2.3. La posibilidad (de <i>lege ferenda</i>) de utilizar otras fórmulas electorales proporcionales: entre la pereza y el temor	282

3. Listas electorales cerradas y bloqueadas	285
3.1. Definición y objetivos	285
3.2. La necesidad de dar mayor poder a los ciudadanos: desbloquear y, tal vez, abrir las listas electorales.	289
4. Los integrantes de las listas electorales: el derecho de sufragio pasivo en las elecciones autonómicas	296
4.1. El derecho de sufragio pasivo en las elecciones territoriales: ideas generales	296
4.2. Los requisitos para ejercer el derecho de sufragio pasivo. Especial referencia a la denominada "ciudadanía autonómica"	298
4.3. Las causas de inelegibilidad y las causas de incompatibilidad	301
A) Planteamiento.	301
B) Causas de inelegibilidad	303
C) Causas de incompatibilidad.	309
5. La paridad hombre/mujer en las listas electorales autonómicas	312
5.1. Concepto y extensión de la paridad electoral	312
5.2. La paridad electoral en algunas legislaciones autonómicas como primera normativa en la materia.	315
A) Cuatro Comunidades Autónomas modificaron sus leyes electorales para imponer la paridad en las elecciones a sus Asambleas Legislativas (2002-2005).	315
B) Las normas electorales paritarias en las leyes de las Islas Baleares y de Castilla-La Mancha	321
C) Las normas electorales paritarias en la legislación del País Vasco. Especial referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 4/2005.	324
D) Las normas paritarias en la Ley electoral de Andalucía.	329
E) El dificultoso encaje de las leyes electorales autonómicas paritarias en el sistema de fuentes del derecho y en la constitucionalmente correcta distribución competencial.	331
5.3. Alcance y significado del artículo 44 bis de la LOREG, introducido por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	333
5.4. La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las sentencias que resolvieron los recursos de amparo electorales interpuestos después de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 y antes de la Sentencia que declaró su constitucionalidad	340
5.5. La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG	347

VI. LA BARRERA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

353

1. La barrera electoral: concepto, finalidad y efectos	355
2. Caracterización general y clasificación de las barreras electorales autonómicas	357

3. Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el tres por ciento en la respectiva circunscripción	361
4. El caso especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura: barrera electoral en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción con posibilidad de compensación de votos	367
5. Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción	368
6. Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad	371
7. El caso específico de la Comunidad Valenciana: barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad computado sobre “todos” los votos emitidos (válidos y nulos)	374
8. El caso singular de la Comunidad Autónoma de Canarias (tres barreras electorales alternativas): el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad, haber sido la lista más votada en la respectiva circunscripción, o haber obtenido al menos el treinta por ciento de los votos en la respectiva circunscripción	377
9. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las barreras electorales	381
9.1. La licitud de las barreras electorales en atención a los objetivos que persiguen	381
9.2. La constitucionalidad de la barrera electoral fijada en el tres por ciento en la respectiva circunscripción	384
9.3. La constitucionalidad de la barrera electoral establecida en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma	384
9.4. La constitucionalidad de la barrera electoral fijada en el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma (atemperada por cláusulas correctoras)	386
9.5. La constitucionalidad de las “barreras electorales insulares”	388
9.6. Los límites de la barrera electoral: la calculada ambigüedad del Tribunal Constitucional	389
10. La modificación de la barrera electoral en algunas Comunidades Autónomas: argumentos jurídicos invocados y objetivos políticos silenciados	393

VII. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS 401

1. El margen de libertad del legislador autonómico en el procedimiento electoral	403
2. La convocatoria de las elecciones	406
3. La presentación y proclamación de las candidaturas	413
4. Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos	423
4.1. El recurso contencioso-electoral contra la proclamación de candidaturas y candidatos	423
4.2. El recurso de amparo contra la proclamación de candidaturas y candidatos	425
5. La campaña institucional	427
6. La campaña electoral: actos, propaganda y utilización de medios de comunicación de titularidad pública	436

7. Las papeletas y los sobres electorales	449
8. Las encuestas electorales	453
9. Los apoderados y los interventores	456
10. La votación: acto nuclear del procedimiento electoral	461
11. El escrutinio en las Mesas Electorales	465
12. El escrutinio general y la proclamación de electos	469
13. Los recursos contra la proclamación de electos	477
13.1. El recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos	477
13.2. El recurso de amparo contra la proclamación de electos	479

BIBLIOGRAFÍA CITADA

483

Prólogo

Los procesos electorales dentro de las Comunidades Autónomas para elegir sus legislaturas son los mecanismos que hacen posible compaginar dos elementos básicos de nuestro ordenamiento: la autonomía política de nacionalidades y regiones y el principio democrático. El presente libro de Joan Oliver se inicia con esta constatación, poniendo de relieve algo que, en ocasiones, queda relegado a un lugar secundario en la atención de los estudiosos y comentaristas de la política: el Estado de las Autonomías es solo concebible si se tiene en cuenta que las potestades de las Comunidades Autónomas –y sobre todo la que define la autonomía política, esto es, la potestad legislativa– únicamente quedan justificadas si son potestades legitimadas por su origen en la voluntad popular. Otras consideraciones –la autonomía como garantía de identidad; la autonomía como forma eficaz de gobierno– quedan forzosamente condicionadas por la exigencia de esa legitimidad democrática. Si esta falta, o se ve radicalmente disminuida, la misma justificación del sistema autonómico desaparece.

Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas, como mecanismos que hacen converger la autonomía política y el principio democrático, cobran así una singular relevancia, que les hace merecedores de una especial atención. Y ello tanto en cuanto a sus notas características como en cuanto a sus efectos sobre el funcionamiento de los poderes autonómicos, esto es, de unos poderes que hoy deciden sobre la mayor parte de los recursos públicos y de los servicios esenciales en la vida de los ciudadanos. Joan Oliver, partiendo de una amplia experiencia en el tratamiento de esta materia, traducida en un extenso elenco de publicaciones, estudia esos sistemas desde una perspectiva no muy frecuente en los actuales estudios sobre el tema: una perspectiva comparatista, que va más allá de descripciones sucesivas de las diversas regulaciones, y que viene a elaborar categorías y clasificaciones, partiendo de un enfoque global, para la mejor comprensión de los problemas que se plantean, de las soluciones que se proponen y de las consecuencias que de todo ello se derivan.

El autor, a lo largo de todo el libro, mantiene, como hilo conductor, una observación (que a veces es un reproche) constante, muy frecuentemente apuntada por la doctrina: los sistemas electorales autonómicos han preferido, sin excepción, mantenerse dentro del esquema inicial que representó el sistema electoral estatal derivado directamente del Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales. Pero ello, se apunta, no se debe solo a la necesidad de sujetarse a los mandatos básicos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, ya que esta norma deja un amplio margen de actuación a las Comunidades Autónomas.

Lo que ocurre, como se demuestra, es que las Comunidades Autónomas no han decidido utilizar ese margen, o lo han hecho en escasa medida.

El autor analiza con todo rigor, y sobre la base de una encomiable labor de sistematización y análisis de los ordenamientos electorales autonómicos, las consecuencias que de ello derivan. Por un lado, señala que, en cuanto el marco electoral estatal responde a los mandatos constitucionales (siquiera sea en forma claramente perfectible), su adopción con pocos matices por los ordenamientos autonómicos mantiene a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas dentro de las exigencias derivadas del principio democrático. Pero no pasa por alto que ello es a costa de reproducir, junto a las normas, las mismas limitaciones en la vida política que resultan, según un amplio consenso, del sistema estatal.

Joan Oliver expone minuciosamente las variaciones que los sistemas electorales autonómicos efectúan respecto del modelo estatal: aspectos como la (aún en el papel) introducción del voto electrónico, la previsión –anticipándose a la legislación del Estado– de la paridad en las listas electorales, el establecimiento de circunscripciones electorales distintas de la provincia, la imposición de barreras electorales diferentes de la estatal. Se trata, y así lo resalta el autor, de variaciones limitadas, pero que muestran que existe la posibilidad de poner en práctica, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, nuevos instrumentos que pongan al día (y quizás mejoren) el modelo inicial de 1977, y que pudieran, en su momento, representar experiencias trasladables al sistema electoral estatal. Pues cabe suponer que en las circunstancias actuales, de ya dilatada vigencia y consolidación del ordenamiento constitucional, sería posible, al menos en el plano autonómico, prescindir de algunas de las cautelas que caracterizan el sistema adoptado en 1977, y que claramente pretendían en su momento favorecer opciones como la presencia de formaciones y mayorías políticas estables, en detrimento de otras consideraciones.

El presente libro adopta al respecto un enfoque crítico, y no vacila en proponer reformas del *statu quo* (por ejemplo, respecto de la adopción general de listas cerradas y bloqueadas) a efectos de perfeccionar el carácter democrático de los procesos electorales autonómicos. Pero, como podrá ver el lector, no se trata de un enfoque crítico meramente voluntarista, sino basado en el examen riguroso y exhaustivo de los diversos ordenamientos electorales y de la experiencia derivada de su aplicación, así como en un análisis detenido de las opiniones formuladas por la doctrina académica. Se trata, por tanto, de un libro de Derecho... pero de Derecho vivo.

Una observación final. El libro versa, como señala su título, sobre los sistemas electorales autonómicos. Pero no solo sobre eso. Las consideraciones que se llevan a cabo respecto de esos sistemas y sus diversos elementos son extensibles a los problemas que se plantean en todo sistema electoral. Por ello, el presente libro representa en realidad, más allá de su objeto inmediato, una valiosa aportación al estudio del Derecho electoral general.

Estrasburgo, abril de 2011

Luis López Guerra

Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Catedrático de Derecho Constitucional

Nota previa

Después de más de treinta años de funcionamiento de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en que se descentralizó el Estado español, tenemos suficiente bagaje jurisprudencial, construcción doctrinal y práctica política para realizar un estudio de conjunto de sus respectivos sistemas electorales. Así pues, el objeto de esta investigación ha sido llevar a cabo un *análisis comparativo* de los diecisiete sistemas electorales autonómicos entre sí y con el régimen electoral del Congreso de los Diputados (que es, sin duda, su modelo de referencia).

Con carácter propedéutico, he iniciado este trabajo destacando la vinculación entre elecciones y democracia o, si se quiere, entre proceso electoral y representación política, exponiendo a continuación las dos interpretaciones sobre el alcance que hay que dar a la expresión “sistema electoral” y la importancia del mismo en la configuración del carácter democrático del Estado. Acto seguido, he estudiado el contenido y alcance del heterogéneo conjunto de normas –estatales y autonómicas– que inciden en la regulación de los sistemas electorales autonómicos (principalmente, la Constitución, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, los Estatutos de Autonomía y las leyes electorales autonómicas). Especial atención he prestado a los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia electoral, así como a la concreta delimitación de competencias en este ámbito. El estudio de las causas, el alcance y las distintas valoraciones de la homogeneidad de los sistemas electorales territoriales ha puesto punto final a este segundo bloque. El núcleo central de este trabajo lo constituye el examen –con voluntad comparatista, empeño clasificatorio y ánimo valorativo– de los diversos elementos (esto es, el cuerpo, la circunscripción, la fórmula, la barrera y el procedimiento) y subelementos (en los que se desgranar aquellos) que integran los sistemas electorales autonómicos. Son estas piezas, precisamente, las que tienen un carácter central y definitorio de cualquier régimen electoral.

En la oceánica bibliografía sobre el Estado descentralizado español, son numerosos los trabajos que examinan un concreto sistema electoral autonómico y los que abordan el estudio comparativo de alguno de sus elementos. Por el contrario, son mucho más escasos los que pretenden realizar un análisis comparado –de los sistemas electorales autonómicos entre sí y con el régimen electoral general– de todos y cada uno de sus elementos. Y a este objetivo, con mayor o menor éxito, he dedicado este trabajo. Para llevarlo a cabo, he leído con atención cerca de quinientos libros y artículos, un centenar largo de normas estatales y autonómicas, más de ochenta resoluciones (sentencias y autos) del Tribunal Constitu-

cional y numerosos acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central, de todo lo cual ha quedado debida constancia en el trabajo. De este modo, la originalidad del mismo habrá que buscarla, además de en aquellas aportaciones personales que se hayan podido realizar, en la extraordinaria variedad de fuentes utilizadas.

Como afirma el profesor López Guerra, “las renovadas discusiones sobre el papel (con o sin *centralidad*) de la institución parlamentaria son muestra de que la literatura constitucionalista está empezando a conceder una prioritaria atención a los temas relativos a la organización y funcionamiento de los poderes del Estado”. En esta línea de preocupaciones y de intereses debe situarse el trabajo que ahora presento, pues es cada vez más evidente que los regímenes políticos autonómicos y, en concreto, sus subsistemas electorales requieren de un mayor análisis y reflexión. Lo que, de producirse, más pronto o más tarde, podrá traducirse en mejoras de orden democrático y técnico.

Para finalizar, quiero dejar constancia de mi agradecimiento a los miembros del jurado internacional del III Premio Josep Maria Vilaseca i Marcet (profesores Carles Viver Pi-Sunyer, Enoch Albertí Rovira, José Ramón Montero Gibert, Nicolas Schmitt, Francesco Palermo y Mercè Corretja Torrens) por haber considerado que mi trabajo merecía *ex aequo* este prestigioso galardón. También, y de manera muy especial, deseo testimoniar mi profundo agradecimiento a mi maestro –el profesor Luis López Guerra– por su magisterio académico y su ejemplo cívico. Durante mis treinta años de vida universitaria, de manera constante y con gran delicadeza, me ha ilustrado, aconsejado, animado y advertido. Sin duda, ha sido para mí, y él lo sabe, *alter parens*.

Es Revolt de Sa Cabaneta (Mallorca), 1 de septiembre de 2011



LOS SISTEMAS ELECTORALES: UNA APROXIMACIÓN A SU SIGNIFICADO E IMPORTANCIA



1. La democracia representativa: las elecciones periódicas como requisito legitimador del poder político

La democracia constitucional es el sistema político en el que la totalidad de los ciudadanos con capacidad para ello, organizados como cuerpo electoral y movilizadas por los partidos, participan libremente en el proceso de atribución del poder político. A través de los comicios, el pueblo elige a sus representantes, los cuales llevan a cabo su importante función con la fuerza que otorga la “unción con el aceite democrático”.¹ Las elecciones ocupan, pues, un lugar central en el sistema constitucional democrático. Para decirlo con las ajustadas palabras del profesor Garrorena Morales,² “las elecciones, más allá de la enmarañada complicación técnica que con frecuencia las recubre, son una pieza fundamental y, por lo tanto, imprescindible del sistema constitucional al que quienes vivimos en democracia solemos referir nuestra condición de hombres libres. Más aún, que la existencia de elecciones es la condición misma de nuestra libertad, ya que sin ellas todo lo demás sería simple retórica”. Precisamente por su extraordinaria importancia, siempre se hablará y se escribirá sobre las elecciones, pues la democracia ha devenido –no solo, pero sí esencialmente– democracia representativa y, por tanto, electoral, ya que las elecciones son el presupuesto indispensable de la representación política. Sin embargo, debe subrayarse que las elecciones tienen un carácter instrumental, pues “no son un fin en sí mismas”, sino un procedimiento de provisión legítima de los integrantes del Parlamento.³

En coherencia con lo anterior, debemos recordar que una de las características fundamentales del Estado democrático es la duración predeterminada (al menos, en su límite máximo) del poder *político*, esto es, su temporalidad. Lo ha expresado con precisión el profesor Solozábal Echavarría,⁴ al indicar que, gracias a las elecciones, no existe legitimación “*ad aeternum*”, sino solo temporal y, por ende,

1 Cfr. Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 327.

2 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008, pág. 21.

3 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, págs. 52 y 55; Idem: “Prólogo” al libro de Carlos Vidal Prado *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, pág. 15.

4 Cfr. Solozábal Echavarría, Juan José: “Una visión institucional del proceso electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, págs. 65-68.

necesitada de renovación. En efecto, la periódica celebración de elecciones libres es el elemento legitimador del ejercicio de dicho poder en todas las sociedades democráticas. En el intervalo que va de unos comicios a otros, la legitimidad se produce a través del mecanismo de la representación política,⁵ que ejercen aquellos que han sido elegidos por los ciudadanos,⁶ pues es una exigencia básica del Estado democrático que el poder político sea un fiel reflejo de la voluntad popular libremente expresada.⁷

El sistema representativo, como es sabido, se basa “en la sustitución del pueblo, como teórico soberano, por minorías que actúan en su nombre” en virtud de un procedimiento electivo.⁸ El fundamento de dicho sistema, que tiene en Montesquieu y Sieyès sus primeros teóricos, consiste en identificar la voluntad de los representados con la de los representantes.⁹ Así, el derecho de sufragio activo (artículo 23.1 CE) y el derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE), aun siendo diferentes, guardan –como afirma el Tribunal Constitucional–¹⁰ una “íntima relación que no deberemos olvidar a la hora de interpretarlos, pues el derecho de sufragio activo y el pasivo son aspectos indisolubles de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto”, conforme al cual se celebran las elecciones a las Asambleas Legislativas. De este modo, los comicios hacen realidad el principio esencial de toda democracia representativa, esto es, “que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamen-

5 La bibliografía sobre la representación política es muy extensa. A modo de ejemplo, cfr. Garrarena Morales, Ángel: *Representación política y Constitución democrática. (Hacia una revisión de la teoría de la representación)*, Civitas, Madrid, 1991; Torres del Moral, Antonio: “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975, págs. 145-212; Porras Nadas, Antonio: *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; Pitkin, Hannah F.: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985; Manin, Bernard: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998; Arruego Rodríguez, Gonzalo: *Representación y derecho fundamental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

6 Cfr. De Esteban Alonso, Jorge: “La razón de las elecciones”, en el libro colectivo *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977, pág. 11. También puede ser ilustrativo leer la Exposición de Motivos de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, que regula las elecciones de diputados a las Cortes Valencianas.

7 Cfr. la Exposición de Motivos de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

8 Cfr. Elizalde Pérez, José María, en el trabajo colectivo *Apuntes de Derecho Político I*, Universidad de Extremadura, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Cáceres, 1979-1980, vol. II, pág. 64.

9 Cfr. Oliver Araujo, Joan: “El referéndum en el sistema constitucional español”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989, págs. 118-119.

10 STC 24/1990, 15 de febrero (ponente: Francisco Tomás y Valiente), *BOE* de 2 de marzo de 1990, fund. juríd. 2º.

taria, los autores de las normas o, dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico”. Además, en la actualidad, descartada la posibilidad de regir la vida pública “sin la intermediación de la representación política”,¹¹ el gobierno representativo está generalizado en todos los países democráticos, ya que en el mundo contemporáneo “sigue siendo modelo irremplazable”.¹² Dicha vinculación entre el proceso electoral y la representación que este produce convierte –según el profesor López Guerra– “al mecanismo electoral en el elemento clave de la democracia moderna. De hecho –continúa diciendo–, la legitimación de los poderes públicos se hace depender de su vinculación, directa o indirecta, con la manifestación electoral de la voluntad popular”; motivo por el cual la regulación de los procesos electorales “es pieza esencial de todo régimen democrático constitucional”.¹³ Como subraya el Tribunal Constitucional,¹⁴ la democracia se ejerce –fundamentalmente–¹⁵ a través de las instituciones representativas. Precisamente por este motivo es necesario que la relación entre los representantes y los representados “tenga un contenido fuerte, pues ello redundará en beneficio de la mayor legitimidad” del régimen político.¹⁶

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en la Sentencia que resolvió el caso *Wesberry versus Sanders* (1964), afirmó que “ningún derecho es más precioso en un país libre que el de participar en la elección de aquellos que hacen las leyes bajo las que viven como buenos ciudadanos”, añadiendo a continuación que “los demás derechos, incluso los más básicos, son ilusorios si el derecho de voto” no está garantizado. Compartiendo esta línea de pensamiento, el artículo 23.1 CE consagra el derecho de participación política, al afirmar que “los ciudadanos tie-

11 Cfr. Pérez Alberdi, María Reyes: “Democracia y participación”, en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, pág. 358.

12 Cfr. Aguiar de Luque, Luis: “Referéndum”, en *Diccionario del sistema político español* (director: José Juan González Encinar), Akal, Madrid, 1984, pág. 791.

13 Cfr. López Guerra, Luis: *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 143.

14 STC 119/1995, de 17 de julio (ponente: Tomás S. Vives Antón), *BOE* de 22 de agosto de 1995, fund. juríd. 2º.

15 Decimos “fundamentalmente” y no “exclusivamente” porque, aunque su peso *cuantitativo* en las democracias actuales es muy inferior, no podemos olvidar la importancia relativa –pero simbólicamente relevante– de las instituciones de democracia directa o semi-directa (v.g., los referéndums, la iniciativa legislativa popular, la acción popular, la institución del jurado, los tribunales consuetudinarios, el concejo abierto, etc.).

16 Cfr. Espín Templado, Eduardo: “Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 41.

nen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.¹⁷ Como ha indicado el Tribunal Constitucional,¹⁸ “la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos *por medio de representantes* está unida en el artículo 23.1 CE a la existencia de elecciones libres, periódicas y por sufragio universal. Sistema electoral y participación política son, así, el marco de los derechos de sufragio como derechos fundamentales”. De hecho, participar por medio de representantes presupone que los ciudadanos¹⁹ “ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños”.

La representación solo merece el nombre de tal cuando es fruto de la elección libre. En efecto, “solo el órgano cuyos componentes son elegidos por el pueblo sabrá reflejar las opiniones del pueblo; y ello supone, dada la mutabilidad de la opinión, que esa elección haya de renovarse periódicamente, de manera que la correlación entre la voluntad del pueblo y la de las Asambleas se mantenga”.²⁰ En consecuencia, podemos calificar al régimen electoral como “el elemento nuclear y básico de la democracia representativa, ya que su configuración racional es decisiva para el funcionamiento del sistema democrático”.²¹ Es, pues, incuestionable el binomio elecciones y democracia o, dicho en otros términos, el carácter esencial de las elecciones –y, por ende, de su régimen jurídico– “en la arquitectura normativa del Estado democrático”, aunque solo sea “por la conexión inmediata que a través de ellas se establece con el pueblo como titular de la soberanía” (artículo 1.2 CE). En efecto, como nos recuerda el Consejo de Estado, la elección, al ser el nexo que une a la sociedad con el Estado, “es la institución central de la propia democracia”. De ahí que la cualidad democrática de un Estado dependa, en

17 El Tribunal Constitucional, en la STC 119/1995, *cit.*, afirma que el artículo 23.1 CE consagra las dos modalidades de participación, directa y representativa, “de lo que en el mundo occidental se conoce por *democracia política*, forma de participación inorgánica que expresa la voluntad general” (fund. juríd. 4º).

18 STC 225/1998, de 25 de noviembre (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 30 de diciembre de 1998, fund. juríd. 4º.

19 El Tribunal Constitucional, reiterando la doctrina de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo, ha afirmado que el derecho de participación política, consagrado en el artículo 23 CE, “es un derecho que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales (*uti cives*) y, por consiguiente, a las personas individuales”; no siendo, por tanto, “un derecho que pueda reconocerse genéricamente a las personas jurídicas”. STC 51/1984, de 25 de abril (ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León), *BOE* de 29 de mayo de 1984, fund. juríd. 2º.

20 Cfr. López Guerra, Luis: *Introducción...*, *op. cit.*, pág. 142.

21 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallès Vives, Francesc: *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, esp. pág. 424.

gran medida, “de la capacidad del sistema electoral para generar adecuadamente la representación política de la sociedad”. Con ello, se quiere subrayar la virtualidad de las elecciones libres como factor de legitimación política o, dicho con otras palabras, poner de relieve que, allí donde el sistema electoral no funciona de forma correcta, “la propia democracia acaba resultando cuestionada”.²² Es evidente, pues, que “la legitimidad democrática solo puede ser electoral”.²³ En consecuencia, el principio democrático debe proyectarse con especial intensidad sobre el Derecho electoral, debiendo atravesar “todas y cada una de las normas que lo conforman”, pues las elecciones constituyen “la realización primaria de la democracia y su actualización permanente”.²⁴

2. Concepto de sistema electoral: en sentido estricto y en sentido amplio

Giovanni Schepis, en una obra ya clásica en esta materia,²⁵ distinguió entre un concepto amplio y otro estricto de sistema electoral. A su juicio, por sistema electoral en *sentido amplio* hay que entender “la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso [electoral], desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos”. Por el contrario, en un *sentido estricto*, el maestro italiano entiende por sistema electoral solo “el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños”. Entre una y otra definición se mueven los estudiosos de estas materias, aunque posiblemente sean mayoría los que asumen (con más o menos añadidos) el concepto restrictivo de sistema electoral. Veamos, sintéticamente, ambas posiciones:

A) Desde la referida perspectiva *estricta*, podríamos definir el sistema electoral como aquel procedimiento a través del cual los votos emitidos por los ciuda-

22 Cfr. Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pág. 10.

23 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis: “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pág. 168.

24 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 371.

25 Cfr. Schepis, Giovanni: *I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, pág. XXI.

danos se transforman en escaños. Entre otros muchos autores, comparten, con diversos matices, esta definición Dieter Nohlen, Douglas W. Rae, Pablo Santolaya Machetti y Enrique Arnaldo Alcubilla. Así, el profesor Nohlen²⁶ afirma que “el concepto estricto de sistema electoral de Schepis designa, más o menos, lo que nosotros entendemos por sistema electoral, en cuyo concepto, por lo demás, incluimos la regulación de las candidaturas y la distribución de las circunscripciones”. Por su parte, Douglas W. Rae²⁷ afirma que los sistemas electorales “son aquellos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (el caso típico, los escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia”. Entre nosotros, Arnaldo Alcubilla, siguiendo a Santolaya Machetti, define el sistema electoral como aquel “conjunto de decisiones políticas centrales que caracterizan y determinan la mediación entre las preferencias de los ciudadanos y el sistema de traducción de votos en escaños”.²⁸ Por tanto, desde esta óptica, bajo el rótulo “sistema electoral” solo incluiríamos los mecanismos por medio de los cuales los electores expresarían sus preferencias en sufragios y estos, a su vez, se convertirían en escaños. En consecuencia, quedaría fuera de esta definición de sistema electoral todo lo relativo a la Administración electoral, el procedimiento electoral, los recursos electorales, la financiación electoral, así como las demás cuestiones consideradas instrumentales o adjetivas del Derecho electoral.

- B) Desde una perspectiva *amplia*, el profesor Torres del Moral²⁹ ha definido el sistema electoral como “el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar”. De forma tácita comparten este planteamiento los profesores Baras Gómez y Botella Corral, al incluir en su monografía titulada *El sistema electoral*, entre otros aspectos considerados tradicionalmente como adjetivos, el estudio de la Administración electoral, del proceso electoral (convocatoria de las elecciones, campaña electoral, día de la vota-

26 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 55-56.

27 Cfr. Rae, Douglas W.: *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971, pág. 14.

28 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 371.

29 Cfr. Torres del Moral, Antonio: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, pág. 374.

ción, proclamación de resultados, recursos, etc.) y de la financiación de las campañas electorales.³⁰ En fin, también asume expresamente esta interpretación amplia del concepto de sistema electoral la profesora Biglino Campos, al subrayar que “la importancia del sistema electoral deriva de que es mucho más que una mera fórmula para traducir votos en escaños”. Afirmación que completa con la siguiente declaración de principios: “Entendido en sentido amplio, como se hace en estas páginas, incluye desde el reconocimiento del derecho de sufragio, hasta las garantías electorales, pasando por la ordenación del proceso electoral”.³¹

En todo caso, a nuestro juicio, suscribir una u otra definición es en realidad un tema de orden menor (una cuestión, en definitiva, de nombres), siendo admisibles ambas interpretaciones, siempre que *–a priori–* se concrete cuál es el contenido que va a situarse debajo del rótulo “sistema electoral”. Ahora bien, como subraya el profesor Azpitarte Sánchez, en tanto que los elementos político-constitucionales de un sistema electoral (esto es, los que lo definen en sentido estricto) exigen “una mayor rigidez constitucional que evite su disponibilidad en manos de mayorías contingentes”, es aconsejable que los elementos instrumentales del mismo estén reglamentados de forma más flexible, al objeto de facilitar “su adaptación a los cambios que impulsa y exige la experiencia de cada contienda electoral”.³²

Por otra parte, debe ponerse de relieve que la expresión “sistema electoral” (incluso entendida en un sentido estricto) ya refleja claramente la existencia y la interdependencia de varios elementos: el cuerpo electoral, la circunscripción electoral, la fórmula electoral y la barrera electoral. Además, el término “sistema” subraya el hecho de que la transformación de un elemento, aunque aparentemente sea mínima, puede hacer cambiar de modo muy importante las funciones y las consecuencias de dicho sistema.³³ En este sentido, muchas veces basta con incidir en uno de sus elementos (por ejemplo, variando el tamaño de las circunscripciones) para lograr un cambio en el funcionamiento global

30 Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 79-94.

31 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 13.

32 Cfr. Azpitarte Sánchez, Miguel: “La dimensión constitucional del procedimiento electoral”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003, pág. 443.

33 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 53; RAE, Douglas W.: *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977, págs. 14-15.

del mismo. De ahí que algún autor haya aludido, con razón, a una verdadera “ingeniería electoral”.³⁴

3. La importancia del sistema electoral en la configuración del régimen político

Resulta obvio, a tenor de lo que llevamos dicho, que el sistema electoral constituye una pieza fundamental en cada régimen político. En este sentido, se ha afirmado que el “destino de la democracia de un país depende del sistema electoral”.³⁵ Aunque se trate de una apreciación simplista y algo exagerada, tiene la virtud de poner el dedo en la llaga. En efecto, sin un sistema electoral que garantice “la adecuada formación de la voluntad popular en las urnas y su correcta traslación a la composición de los órganos representativos”, no hay democracia posible.³⁶ Es más, como subraya el profesor García Fernández,³⁷ el sistema electoral “es el instrumento para expresar el principio democrático”. Ahora bien, es preciso indicar que no hay un solo sistema electoral admisible, sino varios, y cada país –y, por supuesto, cada Comunidad Autónoma– ha de buscar el que mejor se adapte a su propia realidad y a sus necesidades políticas. Esta búsqueda debe hacerse, sin embargo, sabiendo que ningún modelo electoral es “neutral”, pues “todos potencian un aspecto de la representación en detrimento de otros que también merecen consideración y respeto”. Por ello, es imposible que encontremos una solución que agrade a todas las fuerzas políticas en liza, porque en función de dónde pongamos el acento, es decir, “dependiendo de qué aspecto o de qué objeto de la representación queramos potenciar”, el sistema electoral producirá resultados diferentes.³⁸

34 Cfr. Fernández Segado, Francisco: “La representatividad de los sistemas electorales”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, pág. 42.

35 Cfr. Hermens, Ferdinand A.: *Democracy and Anarchy. A study of proportional representation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1941, esp. págs. 48 y 84. Como es sabido, este autor atribuye el desastre de la República de Weimar y el ascenso al poder de Hitler, precisamente, al sistema electoral proporcional “puro” que se utilizó en Alemania en el período de entreguerras.

36 La profesora Paloma Biglino Campos (“La legislación...”, *op. cit.*, págs. 14-15) afirma que, en este punto, estaban de acuerdo todos los actores de nuestro último proceso constituyente.

37 Cfr. García Fernández, Javier: “Sistema electoral, gobernabilidad y Constitución”, en *Temas para el Debate*, núm. 162, 2008, pág. 29.

38 Cfr. Quintana Petrus, Josep Maria: “Hacia una democracia participativa y no solo representativa”, en el libro colectivo *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española* (coordinador: Jaume Vernet i Lobet), Institut d’Estudis Autònòmics, Palma, 2010, págs. 127, 129 y 142.

Las normas electorales son cualquier cosa menos inocentes. De hecho, un cambio insignificante en algún elemento puede favorecer a unas fuerzas y perjudicar a otras, y de ello son muy conscientes los partidos políticos. La mayoría de las reformas electorales esconden, bajo argumentos de técnica jurídica o hueca palabrería, motivaciones políticas, a veces poco confesables. Como afirmó el profesor Varela Díaz, “desde 1810 hasta 1936, se sucedieron en España doce leyes electorales y muchas otras normas de rango inferior”; el motivo de tanta reforma normativa hay que buscarlo en el hecho de que “los regímenes electorales fueron siempre apreciados como piezas decisivas del sistema político. El objetivo de acceder al poder, o de permanecer en él, se vislumbró por todas las fuerzas políticas en relación causal muy estrecha con el régimen electoral, es decir, con la *forma* de regular las elecciones. Nadie que la tuviera, en algún momento, despreció la posibilidad de hacer una normativa electoral a su medida”. Experiencias, tanto pretéritas como actuales, nos muestran que quien hace la ley electoral tiene el poder de conformar el régimen político. La idea de que el pueblo es el detentador supremo del poder solo puede considerarse cierta si las técnicas electorales, a través de las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes, están establecidas de tal modo que el resultado electoral refleja, de forma honrada y exacta, la voluntad de los ciudadanos.³⁹

La importancia del sistema electoral en la configuración del régimen político de cada Estado ha sido puesta de relieve por numerosos autores que se han dedicado al estudio de estas materias. Así, se ha destacado la influencia que ejerce en la fragmentación del sistema de partidos,⁴⁰ en la composición del Parlamento, en el comportamiento del electorado, en la representatividad de las Cámaras, en el tipo de relación entre electores y representantes, en la posibilidad de formar un Gobierno estable y eficaz, en las características de las campañas electorales y, en definitiva, en la propia legitimación del sistema democrático. Hans Kelsen, en una de sus obras clásicas,⁴¹ califica al sistema electoral como “decisivo” en la realización de la idea de democracia. En esta misma línea de pensamiento, en el escrito del Gobierno por el que encomendaba al Consejo de Estado un informe sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general, de 27 de junio

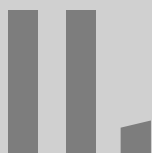
39 Cfr. Loewenstein, Karl: *Teoría...*, *op. cit.*, pág. 334.

40 Por todos, cfr. Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Librairie Armand Colin, París, 1950; Santamaría Ossorio, Julián: “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 1, 1977, págs. 5-24; Leoni, Francesco: “Relación entre procedimientos electorales y sistema de partidos”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986, págs. 147-156.

41 Cfr. Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, pág. 347.

de 2008, se afirmaba que “el régimen electoral es una pieza clave del Estado constitucional, puesto que habilita la participación política de los ciudadanos, transforma sus votos en escaños y, en definitiva, hace operativo el principio democrático en las instituciones del Estado”.⁴²

42 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 3-4.



**LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS:
CUESTIONES GENERALES DE SUS
SISTEMAS ELECTORALES**



1. Diecisiete Comunidades Autónomas y diecisiete Parlamentos autonómicos

1.1. La generalización del modelo organizativo del artículo 152.1 de la Constitución

La Constitución Española de 1978, como es sabido, no dibujó un modelo territorial de Estado completo y cerrado, sino que estableció diversas vías para que los territorios con derecho a ello pudieran (si este era su deseo) acceder a los diversos grados de autonomía.⁴³ En efecto, “en el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica” podían constituirse en Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en el título VIII de la Constitución y en sus respectivos Estatutos (artículo 143.1 CE). A tal fin, la Constitución preveía, además de otras vías más específicas, dos procedimientos (o dos ritmos, si se prefiere) para acceder a la autonomía; sin embargo, no indicaba cuáles eran las Comunidades Autónomas que debían seguir una u otra vía, ni excluía a ninguna de las futuras Comunidades del derecho a optar *ab initio* por un mayor o menor grado de competencias (en realidad, ni se sabía cuántas Comunidades se iban a crear, ni qué provincias las iban a integrar).⁴⁴ De este modo, y utilizando una terminología que a fuer de repetida en la doctrina ha adquirido carta de naturaleza, distinguimos entre la vía rápida (del artículo 151 CE) y la vía lenta (del artículo 143 CE) de acceso a la autonomía. La primera, que ofrecía a las Comunidades –desde el mismo momento de su creación– un marco competencial mucho más generoso y les garantizaba un organigrama de poderes parecido al del Estado central, se utilizó por los tres territorios que en la Segunda República ya habían plebiscitado afirmativamente un Estatuto de Autonomía (Cataluña, País Vasco y

43 Como afirma el profesor Carles Viver i Pi-Sunyer (*Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, págs. 9-11), la Constitución “no crea las Comunidades Autónomas ni determina cuáles deben constituirse, ni fija, positiva o negativamente, sus competencias. En sus artículos 143.1 y 144 se limita a precisar los sujetos que pueden –si quieren– ejercer el derecho a la autonomía y deja libertad para que los Estatutos atribuyan a las respectivas Comunidades Autónomas las competencias que crean convenientes, con dos limitaciones (...) Así pues, la Constitución dejaba abierta la posibilidad de generalizar o no el sistema autonómico a todo el territorio estatal y, en consecuencia, dejaba abiertas las cuestiones relativas al número y magnitud de las Comunidades Autónomas y a la igualdad o no de los niveles competenciales de las mismas”.

44 Cfr. Oliver Araujo, Joan: “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 210-211.

Galicia) y, siguiendo un procedimiento muy gravoso, por Andalucía. Por su parte, la vía del artículo 143 (o vía lenta, o vía común) la utilizaron, de grado o a la fuerza, otros doce territorios que se constituyeron en otras tantas Comunidades Autónomas (Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León). Navarra, por su parte, aprobó la actualización de su Régimen Foral, esto es, su Estatuto de Autonomía siguiendo un procedimiento –inspirado en la idea tradicional del *pacto*⁴⁵ que se consideró amparado en la disposición adicional primera de la Constitución.⁴⁶ De este modo, tras un proceso poco ejemplar⁴⁷ que se prolongó desde 1979 a 1983, se dibujó de forma prácticamente definitiva el mapa autonómico español: el anterior Estado unitario, en su totalidad, se descentralizó políticamente en diecisiete Comunidades Autónomas (cuatro de régimen especial y trece de régimen ordinario).⁴⁸

45 Cfr. Pérez Calvo, Alberto: “Navarra. La Comunidad Foral de Navarra”, en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 482-483.

46 La disposición adicional primera de la Constitución Española de 1978 establece lo siguiente: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

47 Cfr. Tomás Villarroja, Joaquín: “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985, págs. 25-64; Ruiz Miguel, Carlos: “Los vicios de origen de los procesos autonómicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009, págs. 243-264.

48 No contemplamos en este trabajo los territorios de *Ceuta* y *Melilla*, ya que aunque son ciudades dotadas de una autonomía *local* especial, no son –a nuestro juicio– Comunidades Autónomas, pues sus respectivos Estatutos nunca las designan con esta denominación y, además, no les han atribuido potestades legislativas (una interpretación contraria a la nuestra puede verse en el apasionado artículo de Ignacio Velázquez Rivera titulado “La disposición transitoria quinta: los Estatutos de Ceuta y Melilla”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4.195, 26 de diciembre de 1996, págs. 1-2). Estas dos ciudades africanas accedieron a su régimen de autogobierno, respectivamente, con la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta, y con la Ley Orgánica 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla. No tienen Parlamento, pero sí una Asamblea (equivalente al Pleno del Ayuntamiento en los demás municipios) con muy amplios poderes. La Asamblea de Ceuta y la Asamblea de Melilla, órganos representativos de la respectiva ciudad, están integradas por veinticinco miembros cada una, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Las elecciones se rigen por lo establecido en la legislación estatal reguladora del régimen electoral general para la celebración de elecciones locales. Por tanto, el sistema electoral es el común de todos los municipios españoles. Es decir, sistema proporcional en la fórmula de la regla D’Hondt, listas cerradas y bloqueadas, y barrera electoral del cinco por ciento de los votos válidos emitidos. Las circunscripciones electorales son, respectivamente, el término municipal de Ceuta y el término municipal de Melilla (artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica 1/1995 y artículos 7 y 8 de la Ley Orgánica 2/1995). Cfr. Castellà Andreu, Josep Maria: “Las peculiaridades electorales de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 501-511.

La Constitución, en su artículo 152.1, establece cuál debe ser la organización institucional autonómica para aquellas Comunidades cuyos Estatutos hayan sido “aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior”, es decir, para las Comunidades que hayan seguido la “vía rápida” o “vía especial” para el acceso a la autonomía plena. Sin embargo, nada dice, *de forma expresa*, sobre la organización institucional de las Comunidades que accedan a la autonomía por la vía del artículo 143, esto es, de aquellas que sigan la denominada “vía lenta” o “vía ordinaria”. Por tanto, era perfectamente posible que estas Comunidades de “segundo grado” se constituyeran sin contar con un Parlamento propio.⁴⁹ Así lo prueba de forma indubitada el artículo 69.5 CE, que –al determinar el órgano que deberá designar a los senadores autonómicos– se refiere “a la Asamblea Legislativa o, *en su defecto*, al órgano colegiado superior de la Comunidad Autónoma”, dando a entender de forma clara que podían existir Comunidades Autónomas (de procedimiento ordinario, obvio es decirlo) que habrían renunciado, al menos *a priori*, a contar entre sus instituciones de autogobierno con una Asamblea Legislativa. Sin embargo, como es sabido, el esquema organizativo del artículo 152 de la Constitución se acabó extendiendo a todas las Comunidades (el famoso “*café para todos*”), con independencia de su vía de acceso a la autonomía, de conformidad con el *Informe* de la Comisión de Expertos sobre Autonomías, que sirvió de base a los *Acuerdos Autonómicos* de 31 de julio de 1981, suscritos por el Gobierno de Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, en aquellos momentos el principal grupo de la oposición.⁵⁰

En coherencia con lo anterior, el esquema organizativo adoptado por *todas* las Comunidades Autónomas (esto es, el que dibuja el artículo 152.1 CE) es muy parecido al establecido para el Estado central:⁵¹ un sistema parlamentario, basado en una *Asamblea Legislativa*, elegida por sufragio universal, libre, igual, directo

49 Con criterio análogo, el profesor Manuel Aragón Reyes (“La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, pág. 12) afirma que “de las alusiones que en esos preceptos [*se refiere, fundamentalmente, a los artículos 67.1, 69.5, 87.2, 153 y 162.1.a CE*] se contienen a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no cabe derivar la obligatoriedad de estas, sino solo la referencia a dichas Asambleas, *para el caso de que existan*”.

50 Cfr. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981. Los acuerdos que se alcanzaron fueron publicados en *Acuerdos Autonómicos*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

51 Como afirma el profesor Manuel Aragón Reyes (“La organización...”, *op. cit.*, pág. 30), en el sistema político español “existe una gran coherencia en cuanto a la forma de gobierno, de manera que la prevista en la Constitución para el Estado central se ha trasladado también a todas las Comunidades Autónomas”.

y secreto;⁵² un *Consejo de Gobierno*, con funciones ejecutivas y administrativas; y un *Presidente* (que simultáneamente lo es de la Comunidad Autónoma y del Consejo de Gobierno), elegido por la Asamblea de entre sus miembros y responsable políticamente ante la misma, al cual corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la Comunidad Autónoma y la ordinaria del Estado en la misma. Junto a estas instituciones esenciales (sobre las que pesa la reserva estatutaria del artículo 147.2.c de la Constitución), otras –no necesarias, pero sí políticamente relevantes– han ido y van completando, a ritmos distintos, el organigrama de cada Comunidad Autónoma: el Consejo Consultivo, el Consejo Económico y Social, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Audiovisual, el Consejo de Justicia, etc. (con estos u otros nombres similares).

Tras comprobar que –por motivos políticos y miméticos– todas las Comunidades Autónomas que se crearon al amparo de la Constitución de 1978 optaron por dotarse de una Asamblea Legislativa, es preciso plantearse si las Comunidades Autónomas de régimen ordinario debían seguir *necesariamente* las pautas electorales que marca el artículo 152.1 de la Constitución (esto es, elección “con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”) o si, por el contrario, gozaban de plena libertad al respecto. Esta disyuntiva se suscitaba pues dicho precepto, *en principio*, solo parece aplicable a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía rápida. En efecto, como ya hemos indicado, el artículo 152.1 CE comienza su redacción con el siguiente tenor: “En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (*esto es, el que regula el acceso a la autonomía por la vía rápida*), la organización institucional autonómica se basará en...”. Por tanto, al no existir un precepto similar para las Comunidades Autónomas de régimen ordinario (las del artículo 143 CE), cabía pensar que estas gozaban de más libertad que las de régimen especial para regular su Parlamento (para el supuesto de que decidieran, efectivamente, incorporarlo a su organigrama de poderes). No nos parece, sin embargo, que fuera esta la voluntad del cons-

52 Cfr. Viver i Pi-Sunyer, Carles: *Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1989, pág. 156. Aunque estas características del sufragio universal (esto es, que sea libre, igual, directo y secreto) no aparecen expresadas en el artículo 152.1 CE (a diferencia de lo que sucede en los artículos 68 –elecciones al Congreso de los Diputados– y 140 –elecciones a los Ayuntamientos–), es evidente que también son predicables del voto que se emite en las elecciones a las Asambleas Legislativas autonómicas, “en la medida que se deducen de los derechos fundamentales”. Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 105.

tituyente español, pues las Comunidades ordinarias se configuraban como instituciones *adolescentes* en tránsito (más o menos rápido) hacia la *madurez* de las Comunidades especiales. Sin forzar el Texto Constitucional, podríamos calificarlas de Comunidades Autónomas *in fieri*. De hecho, algo de esto se desprende de un temprano trabajo del profesor Leguina Villa,⁵³ en el que –desmontando una interpretación en sentido contrario de Tomás Ramón Fernández–⁵⁴ afirma que la Constitución no consagra dos tipos diferentes de Comunidades Autónomas (ya que todas comparten la misma naturaleza jurídica), sino dos ritmos distintos en el acceso a la autonomía (uno más rápido, en el artículo 151, y otro más lento, en el artículo 143). Este parece ser también el razonamiento implícito del profesor Torres del Moral,⁵⁵ cuando, tras señalar que el artículo 152.1 CE incluye “unas pautas mínimas para los Estatutos de Autonomía que se aprobaron por la vía rápida regulada en el artículo 151”, añade que dichas pautas se debían aplicar “*a fortiori*” (es decir, con mayor razón) a los Estatutos de régimen ordinario. Así pues, a nuestro juicio, las Comunidades de vía ordinaria podían optar por dotarse o no dotarse de un Parlamento propio, pero –en supuesto de hacerlo– debían seguir obligatoriamente el modelo del artículo 152.1 CE para las Comunidades de Estatuto especial. Aceptar, como mera hipótesis de trabajo, que las Comunidades que se crearon al amparo del artículo 143 CE podían establecer un Parlamento bicameral, basado en criterios electorales mayoritarios y sin tener en cuenta el factor territorial, nos parece que es situarse muy lejos de un modelo coherente con el conjunto del sistema constitucional y de la voluntad de los redactores de la Constitución. A nuestro parecer, “la intención del constituyente al redactar el artículo 152.1 habría sido la de establecer la estructura institucional que, según el espíritu de la Constitución, debe corresponder a *toda* Comunidad que opte por un modelo de autonomía política plena (puesto que no en vano este es el supuesto que tal precepto contempla), en cuyo caso dicha norma no regirá solo para las Comunidades Autónomas del 151, sino *para todas* en cuanto dieran tal paso, y lo que las Comunidades del 143 habrían hecho al adoptar” unánimemente el modelo del artículo 152.1 no sería otra cosa que reconocer una eficacia de dicho pre-

53 Cfr. Leguina Villa, Jesús: “Las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (directores: Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 1980, págs. 771-828.

54 Cfr. Fernández Rodríguez, Tomás Ramón: “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en el libro colectivo *Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED, Madrid, 1978, vol. I, págs. 349-352.

55 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, 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, pág. 220.

cepto sobre ellas, “que la Constitución no habría hecho explícita pero no por ello sería menos deducible de su voluntad”.⁵⁶

Por otra parte, pero en la misma línea de argumentación, no creemos aceptable que la voluntad de los constituyentes fuera otorgar a las Comunidades ordinarias –sin tradición autonómica y marco competencial muy restringido– una libertad de organización mucho mayor (de hecho, sin límites constitucionales específicos) que la que se concedía a las Comunidades especiales –con tradición histórica y amplio marco competencial–, el sistema electoral de las cuales ya está expresamente condicionado por los mandatos del artículo 152.1 CE. Tal vez no estará de más recordar, en este punto de nuestro razonamiento, que fue precisamente la presión de las futuras Comunidades Autónomas especiales (en concreto, del País Vasco y Cataluña) la que determinó el modelo de Estado descentralizado que acabó consagrándose en la Constitución de 1978. Dicho más claramente, las Comunidades Autónomas ordinarias existen porque aquellas dos Comunidades especiales, que fueron decisivas en el tránsito de la dictadura a la democracia y en la elaboración de la Constitución, lograron que triunfaran sus tesis autonomistas. Esto es, porque tuvieron suficiente fuerza política y habilidad negociadora para que la satisfacción de sus reivindicaciones de autonomía apareciera, a los ojos de la clase política de entonces, como requisito indispensable para la construcción en España de un Estado democrático viable.⁵⁷

56 Tomo prestadas las palabras del profesor Ángel Garrorena Morales (“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, pág. 50), aunque él las formula entre interrogantes y, finalmente, las considera equivocadas.

57 Sobre esta circunstancia, el profesor Antonio Torres del Moral (“La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, pág. 60) ha escrito lo siguiente: los partidos políticos nacionalistas “esgrimían como bagaje democrático su presencia en la II República y su antifranquismo durante la Dictadura, y lograron que la opinión dominante en la clase política española de la Transición aceptara que la legitimidad democrática del sistema político que estaba construyéndose pasaba ineludiblemente por la presencia en él de dichas fuerza políticas”. En el mismo sentido, los profesores Astrid Barrio López, Juan Rodríguez Teruel, Montserrat Baras Gómez y Óscar Barberà Aresté (*Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España [1977-2008]*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2010 [“Working Papers” núm. 291], pág. 3) han afirmado que la fuerza de los partidos de ámbito no estatal, “en especial en Cataluña y el País Vasco, acabó por hacer indisoluble la lucha por la democracia de las reivindicaciones nacionales durante la Transición. El peso electoral y parlamentario alcanzado por nacionalistas vascos y catalanes en las primeras elecciones democráticas tuvo su reflejo en el título VIII de la Constitución Española, que dio lugar al desarrollo del Estado autonómico”.

En síntesis, pues, a nuestro entender, el artículo 152.1 CE actúa como canon de constitucionalidad de los preceptos estatutarios y legales de *todas* las Comunidades Autónomas, tanto de las de vía rápida (País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía) como de las de vía lenta (todas las demás). Ciertamente, aunque estas últimas no accedieron a la autonomía política por la vía del artículo 151 CE, si su opción estatutaria fue dotarse de un Parlamento, este debía cumplir los mandatos contenidos en aquel precepto constitucional. Así lo entendió tempranamente el profesor Gumersindo Trujillo⁵⁸ al formular, con su buen sentido jurídico habitual, los siguientes comentarios: “Cabría preguntarse... si, como sugiere su propia literalidad”, el artículo 152.1 CE “solo es aplicable al régimen electoral de las Asambleas de las Comunidades accedidas al régimen autonómico por la vía del artículo 151, o si por el contrario sus exigencias son válidas para todas las Asambleas comunitarias. Nos inclinamos –contestaba el catedrático de la Universidad de La Laguna– por huir de la mera literalidad y, en base a criterios sistemáticos, entender que su aplicabilidad se extiende también a aquellos supuestos en los que, habiendo accedido la Comunidad en cuestión por la vía del artículo 143, incluya entre sus instituciones de autogobierno una Asamblea Legislativa”. Y añadía: “aunque la literalidad” del artículo 152.1 CE parece impedirlo, “el principio de coherencia que debe inspirar toda interpretación sistemática permite entender que dicho precepto es aplicable a todas aquellas Comunidades Autónomas que tengan una Asamblea Legislativa –opción que es, como se sabe, potestativa para las Comunidades accedidas por la vía del artículo 143–, siendo este carácter potestativo el motivo de que el precepto solo aparezca referido a las del 151, que necesariamente han de tener tal Asamblea”. Dicho con palabras de la Ley electoral de Canarias: la decisión política de las Comunidades ordinarias de contar, entre sus instituciones autonómicas, con una Asamblea Legislativa determina la aplicación a la misma de los principios orgánicos-institucionales contemplados en el referido artículo 152.1 de la Constitución.⁵⁹

Esta doctrina fue asumida, de forma muy clara, por diversas sentencias del Tribunal Constitucional; entre ellas, la más explícita fue, sin duda, la número 225/1998, en la que literalmente se afirma que “ninguna duda existe... sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento”

58 Cfr. Trujillo Fernández, Gumersindo: “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, págs. 45-47. Casi un cuarto de siglo más tarde, reiteró el mismo planteamiento en su obra *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, págs. 190-191.

59 Cfr. la Exposición de Motivos de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias.

de los preceptos de los Estatutos de Autonomía de las Comunidades de régimen ordinario.⁶⁰ Dicha interpretación se reiteró, de forma expresa, en la Sentencia 19/2011, de 3 de marzo.⁶¹

60 STC 225/1998, de 25 de noviembre (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 30 de noviembre de 1998, funds. juríd. 6º y 7º. Los fragmentos en los que, de forma más clara, se asume la interpretación indicada son los siguientes (las cursivas son nuestras): “Resta por analizar la constitucionalidad del precepto recurrido [*la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias*] a la luz del mandato de proporcionalidad *dispuesto en el artículo 152.1 CE en orden a la elección de las Asambleas Legislativas autonómicas*. La primera cuestión a resolver, como ha puesto de relieve el Abogado del Estado, es la de la aplicación misma del mencionado precepto constitucional a una Comunidad Autónoma que, como la canaria, no se constituyó en su día por el procedimiento del artículo 151.1 CE. De conformidad con el principio dispositivo que informó el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 CE), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143 CE podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el artículo 152.1 CE. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el artículo 152.1 CE para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el artículo 151 CE, por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional (...). *Ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado*” (fundamento jurídico 6º). En efecto, “parece incuestionable que el Estatuto de Autonomía de Canarias, al configurar las piezas claves de su sistema electoral, ha atendido particularmente al *mandato constitucional* de «asegurar» la representación de las «distintas zonas» de su territorio (...) el *imperativo de proporcionalidad del artículo 152.1 común a los sistemas electores autonómicos*, puede ser atemperado para la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud del especial significado que adquiere *la obligación de asegurar* la «representación de las diversas zonas del territorio» (*art. 152.1 CE*) en las Comunidades Autónomas insulares (...). La valoración conjunta de este sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar que sea contrario a la proporcionalidad *exigida por el artículo 152.1 CE*. (...) En definitiva, no puede estimarse que, en virtud del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 6/1994, el sistema electoral canario desconozca el criterio, siempre tendencial, de la proporcionalidad *con infracción del artículo 152.1 CE*, por lo que, desde esta perspectiva, ha de rechazarse la pretensión impugnatoria formulada por el recurrente” (fundamento jurídico 7º). Dicha Sentencia se refería, como vemos, a la Comunidad Autónoma de Canarias, pero el Tribunal Constitucional deja muy claro que su doctrina es aplicable a todos los territorios que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE. Los magistrados que, en aquel momento, integraban el Pleno del Tribunal Constitucional eran: Álvaro Rodríguez Bereijo, José Gabaldón López, Fernando García-Mon y González Regueral, José Vicente Gimeno Sendra, Rafael de Mendizábal Allende, Julio Diego González Campos, Pedro Cruz Villalón, Carles Viver i Pi-Sunyer, Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Tomás S. Vives Antón, Pablo García Manzano y Pablo Cachón Villar.

61 En el fundamento jurídico tercero de la STC 19/2011, de 3 de marzo (ponente: Elisa Pérez Vera), *BOE* de 29 de marzo de 2011, se afirma: “Pese al tenor literal del artículo 152.1 CE, referido a las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía se hubieran aprobado siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 151 CE, este Tribunal ha considerado sus previsiones relativas a la Asamblea legislativa aplicables también a las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del artículo 143 CE que hubieran optado por una Asamblea legislativa como la contem-

Aunque nosotros compartamos el planteamiento del Tribunal Constitucional y de algunos eminentes juristas que ya se habían pronunciado en este sentido,⁶² no podemos dejar de recordar que esta interpretación provocó la emisión de un interesante Voto Particular a la referida Sentencia⁶³ y que también ha tenido sus

plada en el artículo 152.1 CE... Así pues, como entonces dijimos en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias (STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 6), hemos de afirmar ahora en relación con la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha la utilización del artículo 152.1 CE como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento de la Ley recurrida”.

- 62 A favor de la tesis expansiva del artículo 152.1 CE, esto es, que sus mandatos sobre el modelo de Asamblea Legislativa vinculan a *todas* las Comunidades Autónomas que decidan dotarse de un órgano de esta naturaleza, se han manifestado, entre otros, los siguientes autores: Trujillo Fernández, Gumersindo: “El Estado...”, *op. cit.*, págs. 45-47; Albertí Rovira, Enoch: “El principio de homogeneidad político-constitucional de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, págs. 87-88; Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge: “Artículo 152. Estructura institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (director: Óscar Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1996, tomo XI, págs. 392-402; Fernández Pérez, Bernardo: “El sistema electoral de las Comunidades Autónomas”, en *Sistema*, núm. 45, 1981, págs. 79-80; Beltrán de Felipe, Miguel: “Crónica de jurisprudencia constitucional en los procesos de control de la constitucionalidad de normas con rango de ley”, en la obra colectiva *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, págs. 221-223; Fernández Valverde, Rafael: “El reparto de competencias en materia electoral”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 182.
- 63 El profesor Pedro Cruz Villalón, en el Voto Particular formulado a la Sentencia 225/1998, se expresó en los siguientes términos (las cursivas son nuestras): “El Defensor del Pueblo, en lo que es su primer «motivo de inconstitucionalidad», entiende que el nuevo apartado [*se refiere al apartado 2 de la disposición transitoria primera del EACC en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1996*] no respeta el sistema de representación proporcional exigido por el artículo 152.1 CE para la elección de la Asamblea Legislativa prevista en el mismo; a ello opone el Abogado del Estado que dicho precepto, con arreglo a lo que él mismo dispone, solo vincula a los Estatutos de Autonomía aprobados con arreglo a lo previsto en el artículo 151 CE, y no a los aprobados con arreglo a lo previsto en el artículo 143 CE, como es el caso del de Canarias. En el fundamento jurídico 6º de la Sentencia se rechaza el argumento del Abogado del Estado, si bien en el fundamento jurídico 7º se alcanza la conclusión de que la disposición recurrida ha respetado el mandato de configurar un sistema de representación proporcional contenido en dicho artículo 152.1 CE. (...) entiendo que el argumento del Abogado del Estado debió haber sido acogido. (...) que el Estatuto de Autonomía haya previsto para Canarias una Asamblea a la que, al detentar poderes legislativos, difícilmente podría negársele la calificación de «legislativa» –de hecho se la llama «Parlamento»– en modo alguno implica que lo que haya hecho dicho Estatuto sea optar por dotar a la Comunidad Autónoma de una Asamblea «como la que prevé» el artículo 152.1 CE. Desde luego, ha optado por una Asamblea con poderes legislativos, pero, en primer lugar, ha optado, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en línea de principio, podría dejar de optar; y, sobre todo, *el haber optado por una Asamblea Legislativa en el marco de lo previsto en el artículo 143 CE no convierte a esta automáticamente y sin más en la «Asamblea Legislativa» del 152.1 CE, con todas sus exigencias*. La realidad, a partir de la Constitución que tenemos, es que *el Estatuto de Autonomía de Canarias no está vinculado por el artículo 152.1 CE y, en concreto, por el mandato, ahí contenido,*

relevantes críticos en la doctrina.⁶⁴ Sin embargo, como es obvio, aquella posición

de establecer un «sistema de representación proporcional» para la Asamblea Legislativa en dicho artículo prevista. (...) entiendo que procedía acoger el argumento del Abogado del Estado en el sentido de que el Estatuto de Autonomía de Canarias no se encuentra subordinado a la exigencia de un «sistema de representación proporcional» contenida en el artículo 152.1 CE”. A pesar de su clara argumentación, en contra de la opinión de los otros integrantes del Pleno del Tribunal Constitucional, el Voto Particular del profesor Cruz Villalón contiene, en su último párrafo, unas afirmaciones que parecen dejar traslucir que, aunque fuera por caminos intelectuales distintos, podría llegar a una conclusión análoga a la que han arribado los otros magistrados del Tribunal (“Sin necesidad de abordar cuál hubiera debido ser nuestra respuesta ante la hipótesis de un sistema electoral carente por entero de cualquier criterio o elemento de representación proporcional, supuesto en el que *no cabría descartar la implicación de preceptos constitucionales de más amplio alcance* con la consiguiente exigencia de otro modo de argumentar, pero ante el que en modo alguno nos encontramos”).

- 64 La interpretación según la cual la organización institucional que dibuja el artículo 152.1 CE solo vincula a las Comunidades Autónomas de Estatuto especial también cuenta con importantes apoyos doctrinales. Por todos, citaremos a Ángel Garrorena Morales (“Tribunal...”, *op. cit.*, págs. 43-78, esp. págs. 46-47 y 69-78), a Luis A. Gálvez Muñoz (“Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política”, en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* –coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz–, Universidad de Murcia, Murcia, 2008, pág. 80), a Manuel Aragón Reyes (“La organización...”, *op. cit.*, esp. págs. 11, 14, 16, 18 y 19), a Joaquín Tomás Villarroja (“Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. I, págs. 146-148), a Francisco José Bastida Freijedo (“Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol. I, págs. 255-256), a Agustín Ruiz Robledo (*El Estado autonómico*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1989, pág. 165), a Santiago Muñoz Machado (*Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984, vol. II, pág. 24), a César Aguado Renedo (“Algunas cuestiones problemáticas acerca de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *El Gobierno. Problemas constitucionales* –coordinadores: Manuel Aragón Reyes y Ángel Luis Gómez Montoro–, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, págs. 570-572), a Enrique Álvarez Conde (“Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, 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, págs. 97 y 103) y a Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 60-62).

Concretando alguno de los textos acabados de citar, podemos recordar que el profesor Ángel Garrorena Morales (*op. cit.*), con su excelente prosa habitual, ha defendido vigorosamente la tesis contraria a la sostenida por el Tribunal Constitucional. Se expresa así el catedrático de la Universidad de Murcia: el artículo 152.1 CE “parece ordenado a regir, porque así lo dice su texto, *tan solo* respecto de las Comunidades que tuvieran derecho a seguir o hubieran seguido la vía excepcional del artículo 151... Esto es, en definitiva, lo que la norma constitucional afirmaba, y a ello nos deberíamos haber atenido. Sin embargo, las cosas no han sido así. Baste decir al respecto que, pese a su simplicidad y por sorprendente que ello nos parezca, esta interpretación ha distado mucho de ser la única que la doctrina ha mantenido sobre el artículo 152.1 y sobre su alcance territorial. Más aún, que, atendido el criterio que el Tribunal Constitucional sostiene en este momento sobre tal asunto, es otra, correcta o incorrecta, la interpretación de este precepto que

del Tribunal Constitucional es, en tanto no modifique su jurisprudencia, la interpretación superior de la Constitución (artículo 1.1 LOTC) y, en consecuencia, vincula a todos los poderes públicos (artículo 38.1 LOTC), incluyendo obviamente al “futuro legislador estatutario que quisiera modificar alguno de los Estatutos del 143 en un sentido” diferente.⁶⁵

Sin desconocer el indudable interés dogmático de este debate doctrinal y jurisprudencial, hay que reconocer que –hoy– ya es más una discusión teórica que otra cosa, pues –en la realidad– las trece Comunidades Autónomas de Estatuto ordinario han seguido, de forma estricta, el modelo organizativo que dibuja el artículo 152.1 de la Constitución (y no creemos que entre dentro de lo probable

debemos considerar «superior» y más autorizada”. Con análogo criterio, el profesor Luis A. Gálvez Muñoz (*op. cit.*) afirma que “la Región de Murcia accedió a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y no por la del 151, por lo que no entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 152. Las reglas que establece este precepto sobre las elecciones autonómicas no limitan, por tanto, la libertad del estatuyente y del legislador murciano a la hora de establecer el régimen jurídico de las elecciones a la Asamblea Regional”. La misma interpretación es efectuada por el profesor Enrique Álvarez Conde (*op. cit.*), al afirmar que, ante la oportunidad de las Comunidades que siguieron la vía del artículo 143 CE de asumir un sistema electoral diferente al proporcional que impone el citado artículo 152, ninguna ha elegido otra opción”; y que “aunque el artículo 152.1 CE únicamente es aplicable a determinados tipos de Comunidades Autónomas, el mismo ha servido de inspiración a todas ellas”. En la misma línea de principios, aunque introduciendo una precisión que la matiza en buena medida, se expresa el profesor Manuel Aragón Reyes (*op. cit.*). Su argumentación es del siguiente tenor: el “artículo 152.1, que impone una organización institucional específica *solo* para las Comunidades Autónomas que accediesen, desde el primer momento, al nivel de mayor amplitud competencial (las del artículo 151 CE)... Respecto de las demás, la Constitución, *en principio*, deja la forma de gobierno que pudiesen tener a la entera disposición de los Estatutos... no sometidos necesariamente a la estructura institucional impuesta por el artículo 152.1 CE... Además, en todas las Comunidades Autónomas, siguiendo el modelo constitucionalmente previsto en el artículo 152.1 CE, se ha decidido que el sistema electoral aplicable a la elección de los miembros del respectivo Parlamento será (como señala el citado precepto constitucional) el de «representación proporcional», aunque garantizando también la representación «de las diversas zonas del territorio»... En definitiva... se ha optado por extender a todas las Comunidades Autónomas el modelo institucional previsto en el artículo 152.1 CE solo para alguna de ellas. *Lo que resulta coherente*, dado que si a todas las Comunidades Autónomas se decidió extender (en el proceso de desarrollo autonómico) la autonomía política (competencia legislativa), *era prácticamente obligado que entonces, a todas ellas, se extendiese el modelo que la Constitución había previsto para las que, desde el primer momento, pudiesen adquirir ese grado de autonomía. Además, con vistas a la homogeneidad del sistema, también resulta coherente que no hubiese (con igual grado de autonomía) heterogeneidad de formas de gobiernos autonómicos*. Así lo entendió el Tribunal Constitucional en la STC 225/1998, aunque quizás con un razonamiento demasiado apodíctico en cuanto que parece que lo considera como una auténtica exigencia constitucional y no solo como una solución razonable y coherente, lo que se critica en el Voto Particular que acompaña a dicha Sentencia” (las cursivas son nuestras).

65 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Tribunal...”, *op. cit.*, págs. 73-74.

o de lo razonable que dichas Comunidades se planteen, siquiera, reformar sus Estatutos en sentido contrario a lo establecido en aquel precepto constitucional). Con análogo criterio, el profesor López Aguilar⁶⁶ ha afirmado que “ha de darse aquí por superada la discusión relativa a si este artículo 152 CE proyecta su vigor normativo sobre la totalidad de las Comunidades Autónomas (independientemente de su respectiva vía de acceso a la autonomía) o solo afecta a las llamadas del 151 (como cabía colegir de una lectura literalista y originalista de la CE): la práctica constitucional consolidada ha obrado en modo que las disposiciones del artículo 152 CE han de entenderse hoy operativas sobre la totalidad de las Comunidades Autónomas”.

1.2. Las Asambleas Legislativas autonómicas: verdaderos Parlamentos

De todas las instituciones que integran una Comunidad Autónoma la más importante es, sin ninguna duda, la “Asamblea Legislativa” o Parlamento, pues nace directamente de la voluntad popular y en él tienen su origen las demás instituciones de autogobierno.⁶⁷ Su vínculo con los ciudadanos es directo, sin pasar por el tamiz de intermediarios; por ello, puede afirmarse que es el auténtico corazón político de la Comunidad (Martine Goossens). El Parlamento representa a los ciudadanos, ejerce la potestad legislativa (de ahí que, a veces, también se le denomine “Cámara Legislativa”, “Asamblea Legislativa” o “Poder Legislativo”), aprueba los Presupuestos de la Comunidad Autónoma, controla la acción de gobierno y ejerce todas aquellas competencias que le son atribuidas por el respectivo Estatuto de Autonomía, las leyes del Estado y las del mismo Parlamento.⁶⁸ Además, la existencia de un Parlamento –que representa la voluntad popular– es el elemento que, por una parte, otorga naturaleza política a la autonomía y, por otra, confiere carácter democrático al conjunto del sistema.

Los diecisiete Estatutos de Autonomía reproducen, como hemos dicho, el sistema parlamentario que la Constitución Española ha establecido para el Congreso de los Diputados, tanto porque es el Parlamento quien elige al Presidente de la

66 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando: “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. (La «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pág. 116.

67 Cfr. Oliver Araujo, Joan y Calafell Ferrà, Vicenç J.: “La institució”, en *El Parlament*, Parlament de les Illes Balears, Palma, 2004, págs. 62-68.

68 Cfr. Torres del Moral, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1998, págs. 737-738.

Comunidad Autónoma, como porque este responde políticamente de sus actos ante el propio Parlamento, quien incluso podrá obligarle a dimitir a través de una moción de censura constructiva. De hecho, aplicando los criterios interpretativos utilizados por los profesores López Garrido y Andrea Manzella, podemos afirmar que las diecisiete Asambleas Legislativas autonómicas cumplen todos los principios que definen una auténtica institución parlamentaria (esto es, su “imagen maestra”): el principio de representatividad, el principio de autonomía, el principio de discusión, el principio de contradicción con el Gobierno, el principio de mayoría, el principio de permanencia y el principio de temporalidad. Compruébemos lo que acabamos de afirmar.

1.- *El principio de representatividad.* Este principio se cumple rigurosamente, pues cada uno de los Parlamentos autonómicos representa al pueblo de la respectiva Comunidad Autónoma. Los diputados, al ser elegidos por los ciudadanos por sufragio universal, tienen un vínculo directo con el pueblo, lo que jurídicamente permite identificar la voluntad de los representantes con la de los representados. De conformidad con el principio representativo, se presume *–iuris et de iure–* que, cuando el Parlamento adopta una decisión, coincide con la que los ciudadanos desean.

2.- *El principio de autonomía.* Los Parlamentos autonómicos, para poder cumplir con eficacia sus importantísimas funciones, necesitan poder actuar con libertad, sin coacciones de ningún género. Para lograr este objetivo, se les ha dotado de un conjunto de prerrogativas: la capacidad de establecer su propio Reglamento, la inviolabilidad parlamentaria y la autonomía organizativa (presupuestaria, administrativa y disciplinaria).

3.- *El principio de discusión.* El origen del término “Parlamento” alude claramente a la acción de hablar, lo cual es lógico pues los Parlamentos democráticos son, o deberían ser, “los templos de la palabra”, utilizando una expresión *–un poco cursi–* que ha hecho fortuna en los medios de comunicación. En efecto, el debate, el intercambio de ideas previo a la votación es el elemento característico de las instituciones parlamentarias. De hecho, ya sea para convencer al adversario o, sobre todo, como caja de resonancia para que la opinión pública conozca sus propuestas, los partidos políticos utilizan la discusión parlamentaria como un instrumento político de primer orden. Pues bien, en los Parlamentos autonómicos, sobre todo a través de las normas contenidas en sus Reglamentos, se garantiza, de forma razonable, que los debates tendrán lugar en condiciones justas e igualitarias.

4.- *El principio de contradicción con el Gobierno.* Es en el Parlamento donde los grupos políticos que están en la oposición vigilan, controlan, critican y censuran la acción del Gobierno, sobre la base de un distinto programa y con el objetivo de una futura sustitución de la mayoría gobernante. Este principio está presente tanto en los Estatutos de Autonomía como en los Reglamentos parlamentarios, en donde se da a los grupos políticos que están en la oposición numerosos instrumentos –jurídicos y materiales– para que puedan llevar a cabo su importantísimo cometido.

5.- *El principio de mayoría.* El respeto debido a las minorías parlamentarias no debe hacernos perder de vista que, en democracia, es la voluntad de la mayoría la que prevalece y la que se impone. Este principio aparece claro en todos los Estatutos de Autonomía que, como regla general, exigen que los acuerdos de la Asamblea sean aprobados por la mayoría de los diputados presentes (mayoría simple); sin perjuicio de que, para los acuerdos más importantes o de mayor calado político, se demanden mayorías más reforzadas o cualificadas (absoluta, de tres quintos o de dos tercios). De hecho, desde la construcción teórica de Jean-Jacques Rousseau, la voluntad de la mayoría viene a identificarse con la voluntad general.

6.- *El principio de permanencia.* Aunque el funcionamiento de los Parlamentos autonómicos españoles –como el de la mayoría de Parlamentos del mundo– es discontinuo, como instituciones son permanentes. Así, como norma general, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se reúnen durante ocho meses al año, en dos períodos de sesiones comprendidos entre septiembre y diciembre, el primero, y entre febrero y junio, el segundo. Además, al margen de la posibilidad de celebrar sesiones extraordinarias, cada Diputación Permanente –en la que están representados todos los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica en el Pleno– tiene por función velar por los poderes del Parlamento cuando este no se halla reunido, ha sido disuelto o ha expirado su mandato.

7.- *El principio de temporalidad.* La democracia exige, como regla nuclear, que todos los poderes políticos sean temporales.⁶⁹ Los Parlamentos autonómicos no son una excepción, por lo que se establece un plazo de cuatro años para el ejercicio de sus funciones, pasado el cual se convocan nuevas elecciones (para que los ciudadanos puedan reiterar o cambiar sus preferencias) y se renueva la com-

69 Precisamente por ello, como hemos expuesto en diversos trabajos, la Monarquía –que conlleva, de forma intrínseca, el carácter vitalicio del titular de la Corona– no deja de ser una anomalía o un anacronismo dentro de un régimen político democrático.

posición de las Cámaras. El fundamento de esta limitación hay que buscarlo en el hecho de que la representación, esencia de la institución parlamentaria, se va difuminando progresivamente a medida que transcurre el tiempo desde el día de las elecciones.

La Cámara Legislativa autonómica ha adoptado diversas *denominaciones* según la Comunidad Autónoma de que se trate. Hay que constatar, no obstante, que la de “Parlamento”, que ya era inicialmente la más aceptada, se fue extendiendo aún más en las diferentes reformas estatutarias que tuvieron lugar a finales de la década de los noventa. En concreto, actualmente, se utiliza la denominación “Parlamento” en el País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias, Baleares, Cantabria⁷⁰ y La Rioja;⁷¹ “Cortes”, se emplea en Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León; “Parlamento o Cortes”, en Navarra;⁷² “Asamblea Regional”, en Murcia; “Asamblea”, en Extremadura y Madrid; y “Junta General”, en Asturias. Como vemos, la denominación “Asamblea Legislativa” –utilizada por la Constitución– no ha sido empleada por ningún Estatuto de Autonomía, lo que puede justificarse por las críticas doctrinales que ha recibido. Estas han puesto de relieve que dicha denominación constitucional lleva implícito “un reduccionismo” en lo que se refiere a las funciones del órgano parlamentario, ya que no tiene en cuenta la relativa pérdida de importancia de la función legislativa en relación con los otros cometidos que, en la actualidad, han asumido los Parlamentos (en especial, la función de crear Gobierno y controlarlo). Sin embargo, como afirma el profesor Sol Ordis,⁷³ la denominación constitucional tiene alguna virtualidad. En concreto, “permite afirmar que el

70 En la primera redacción del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cantabria), la Cámara en donde reside el poder legislativo se denominaba “Asamblea Regional”. Fue la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 8/1981, la que modificó la denominación de las instituciones de autogobierno cántabras, sustituyéndose “Asamblea Regional de Cantabria” por “Parlamento de Cantabria”.

71 En la redacción originaria del Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja), la Cámara que representa al pueblo de la Comunidad se denominaba “Diputación General”. Fue la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 3/1982, la que modificó la denominación de las instituciones de autogobierno riojanas, sustituyéndose “Diputación General de La Rioja” por “Parlamento de La Rioja”.

72 Aunque el rótulo del capítulo II del título I del Estatuto de Autonomía de Navarra lleva por rúbrica “Del Parlamento o Cortes de Navarra”, todos sus artículos utilizan exclusivamente el término “Parlamento” (a excepción del artículo 10, que es precisamente el que enumera las instituciones forales de Navarra). En la misma línea, la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, no utiliza en ningún artículo la denominación “Cortes”.

73 Cfr. Sol Ordis, Pere (con la colaboración de Fernando Domínguez García): “Las instituciones de la Generalidad (I): El Parlamento de Cataluña”, en el libro colectivo *Derecho Público de Cataluña* (coordinadores: Mercè Barceló Serramallera y Joan Vintró Castells), Atelier, Barcelona, 2008, págs. 273-274.

órgano parlamentario de las Comunidades Autónomas debe disponer de una única Asamblea, en términos equivalentes a «Cámara», conclusión a la que no se podría llegar si la denominación utilizada por la Constitución hubiera sido la de Parlamento, en la medida en que este término no supone necesariamente una sola Asamblea. En efecto, en el Derecho Comparado, comprobamos que se denomina Parlamento tanto a los que están integrados por una única Cámara como a los que se organizan en dos. De hecho, como afirma el profesor Viver i Pi-Suyet,⁷⁴ la diferencia “de mayor relieve” entre los Parlamentos autonómicos y las Cortes Generales radica, fundamentalmente, en el carácter unicameral de los primeros, frente al bicameralismo del Parlamento estatal.⁷⁵

En todo caso, y volviendo al tema de las diferentes denominaciones de las “Asambleas Legislativas” en los Estatutos de Autonomía (el *nomen iuris* de las mismas), hay que subrayar que dichas diferencias no tienen ninguna consecuencia jurídica, pues todas estas Cámaras comparten la misma naturaleza y tienen una configuración muy similar, ya que –como sabemos– están organizadas siguiendo fielmente el modelo del Congreso de los Diputados.⁷⁶

2. La normativa reguladora de las elecciones autonómicas

Como expondremos a continuación, el régimen jurídico de las elecciones autonómicas se encuentra regulado en normas jurídicas muy diversas y de procedencia dispar.⁷⁷ Ello se debe a que nos encontramos ante “una materia que afecta a varios derechos fundamentales, en la que confluyen diversos títulos competenciales, que

74 Cfr. Viver i Pi-Sunyer, Carles: *Constitución...*, *op. cit.*, pág. 156.

75 Cfr., en el mismo sentido, Aja Fernández, Eliseo: “El Parlament de Catalunya”, en el libro colectivo *Manual de Dret Públic de Catalunya* (coordinador: Enoch Albertí Rovira), Institut d’Estudis Autònòmics-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2002, págs. 211 y 214.

76 Cfr. López Guerra, Luis, en la obra colectiva: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, vol. II, pág. 351.

77 Cfr. Arévalo Gutiérrez, Alfonso: “«Fuentes del Derecho electoral»: Constitución Española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas, otras normas de desarrollo, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia constitucional”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 205-230; Garrido Criado, Clara: “Los sistemas electorales autonómicos”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 259-272.

presenta una gran riqueza y variedad material y que necesita, además, en virtud de su misma esencia, de la máxima concreción”.⁷⁸ Esta “prolijidad de las fuentes aplicables”, unas de origen estatal y otras de origen autonómico, provoca –como indican los profesores Baras Gómez y Botella Corral–⁷⁹ la complejidad de esta materia. A pesar de ello, podemos afirmar que existe una “unicidad material de la normativa electoral” (en nuestro caso, de la autonómica) por tres motivos. En “primer lugar, por su unidad normativa que se deriva de la supremacía de los mandatos constitucionales, en sentido material, sobre los sistemas sectoriales o particulares; en segundo lugar, por su unidad objetiva, dado que las leyes electorales actúan como elementos integrados en un mismo conjunto normativo dotado de identidad específica; y, en tercer lugar, por su unidad sustantiva, ya que la cualidad esencial del objeto de su aplicación, «materia electoral», supone que actúa sobre elementos de una misma sustancia, pese a su complejidad y diversidad”.⁸⁰

Aunque sea con carácter meramente recordatorio, y sin desconocer que existen importantes excepciones, no queremos dejar de subrayar que –sean cuales sean la forma de gobierno y el sistema electoral– toda mayoría parlamentaria tiene una “tendencia natural” a no modificar *sustancialmente* “la normativa electoral con la que resultó triunfante en el último proceso electoral”.⁸¹ Las razones son obvias y los ejemplos –entre nosotros y en el Derecho comparado– múltiples.

2.1. Precedentes: la Ley para la Reforma Política de 1977 y el Real Decreto-ley 20/1977

El punto de partida de los sistemas electorales autonómicos se remonta, como indica el profesor Presno Linera, a “los años de la transición política a la democracia”. En concreto, a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, y al Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.⁸² En efecto, los

78 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, págs. 78-79.

79 Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 132-133.

80 Cfr. González Hernández, Juan Carlos: *Derecho Electoral español. Normas y procedimiento*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 22-25.

81 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallès Vives, Francesc: *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, págs. 71 y 424.

82 La vigencia temporal de este Real Decreto-ley electoral quedaba fijada de forma expresa en su artículo 1, al afirmar que el objeto del mismo es “regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas”, de conformidad con lo previsto en la Ley para la Reforma Política. Sin embargo, esta limitación temporal no se cumplió y la vigencia de este Real Decreto-ley se prolongó en el tiempo. En efecto, no solo rigió los comi-

elementos electorales incluidos en estas dos normas se consagraron al máximo nivel en la Constitución de 1978, pasando a continuación a los Estatutos de Autonomía; luego adquirieron carta de naturaleza en la doctrina del Tribunal Constitucional y, por último, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).⁸³

Los artículos del referido Real Decreto-ley 20/1977, ampliamente glosados en su Exposición de Motivos, ya dibujan de forma nítida “las claves de bóveda de nuestro sistema electoral, tanto estatal como autonómico”.⁸⁴ En concreto, se consagraba: a) un mínimo de escaños por circunscripción, al objeto de suavizar, “en alguna medida, los efectos de nuestra irregular geografía” y atender “a un mayor equilibrio territorial en la representación”;⁸⁵ b) un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas; c) la regla D’Hondt como fórmula electoral proporcional para el reparto de escaños; d) una barrera o umbral electoral, como procedimiento para excluir *ab initio* aquellas candidaturas que no logren un mínimo de apoyo electoral; e) la limitación concreta de los sujetos que pueden presentar válidamente candidaturas (partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores); y f) la firme decisión política de corregir el “excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”.⁸⁶ Estas previsiones se recogieron en el

cios del 15 de junio de 1977, como estaba inicialmente previsto, sino también las elecciones generales de 1979 y 1982, confirmándose –como afirma el profesor Francisco Fernández Segado (“El régimen jurídico electoral español”, en su obra *Estudios de Derecho electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 115-116)– “que una de las constantes de todo sistema electoral es su tendencia a perpetuarse”. De hecho, la Constitución de 1978, previendo lo que podía suceder, estableció –en su disposición transitoria octava, punto 3– que, en el caso de disolución de las Cortes sin haberse desarrollado legalmente las previsiones de los artículos 68 y 69 de la Constitución, serían “de aplicación en las elecciones las normas vigentes con anterioridad”, es decir, las contenidas en el Real Decreto-ley 20/1977.

83 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, págs. 104-114, esp. págs. 104-105. Sobre la influencia de la Ley para la Reforma Política y el Real Decreto-ley 20/1977 sobre nuestro actual sistema electoral, cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el sistema electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 521-534; Sánchez Navarro, Ángel José: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, págs. 66 y sig.; Álvarez Conde, Enrique: “Las reformas...”, *op. cit.*, págs. 81-84; Nohlen, Dieter: *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, 2010, pág. 175.

84 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 105-106.

85 Punto IV de la Exposición de Motivos del Real Decreto-ley sobre normas electorales de 18 de marzo de 1977.

86 *Ibidem*.

Texto Constitucional, dando lugar a lo que el profesor Caamaño Domínguez⁸⁷ ha denominado la “Constitución electoral”. Este hecho –es decir, que la Constitución se limitó, en buena medida, a recoger los elementos del sistema electoral que prefiguró el Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977– fue reconocido de forma expresa en el Preámbulo de la LOREG, al afirmar que la sustitución del Real Decreto-ley electoral de 1977 por la nueva Ley no es, “en modo alguno”, un cambio “radical, debido a que el propio Texto Constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-ley”.⁸⁸ Por su parte, los Estatutos de Autonomía, tanto los que se aprobaron por la vía del artículo 151 como los que lo fueron por la del artículo 143 CE, copiaron –casi *ad pedem litterae*– los preceptos constitucionales referidos al sistema electoral del Congreso de los Diputados. Lo que viene a ser lo mismo que decir que aceptaron como válidos los elementos básicos contenidos en la legislación electoral del período de la Transición Política, que acabamos de alistar. En efecto, se puede afirmar que el régimen electoral español “se caracteriza por la permanencia y continuidad desde los inicios de la Transición Política, hasta el punto que los elementos básicos del sistema electoral no han sido modificados”, siendo remitidos “de forma mimética a las leyes electorales autonómicas”.⁸⁹ Motivo por el cual hemos estimado conveniente hacer este pequeño *excursus* de Derecho histórico.

A continuación, ya sin más preámbulos, procederemos a exponer las fuentes del Derecho que inciden en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas.⁹⁰ Se trata, como hemos apuntado, de un conjunto de normas heterogéneas por su origen y alcance. A pesar de ello, la significación fundamental de las elecciones para la democracia “se refleja en la relevancia constitucional de su régimen jurídico, que, con independencia del distinto alojamiento y, por consiguiente, jerarquía normativa de sus elementos, lleva a considerar al Derecho electoral como inserto en lo que se da en llamar la Constitución política material de un Estado democrático”.⁹¹

87 Cfr. Caamaño Domínguez, Francisco: “Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿Una intersección no deseada?”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997, pág. 95.

88 Punto I del Preámbulo de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

89 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 20.

90 Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 57-58 y 129-133; De Esteban Alonso, Jorge y González-Trevijano Sánchez, Pedro J.: *Curso de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, vol. III, págs. 834-835.

91 Cfr. Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pág. 13.

2.2. La Constitución Española de 1978. Especial referencia a los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia electoral

La primera fuente del Derecho electoral autonómico es, sin duda, la Constitución de 1978, que, sin embargo, es extremadamente parca en esta materia. En efecto, como señala el profesor Garrorena Morales,⁹² “la Constitución Española apenas ha incluido algunas escasas previsiones sobre el sistema electoral de las Comunidades Autónomas. 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”. En concreto, solo se refieren a la organización de los Parlamentos autonómicos los artículos 147.2.c, 148.1.1^a y, de forma muy especial, el ya referido artículo 152.1 de la Constitución. El artículo 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”. Por su parte, el artículo 148.1.1^a, encabezando la lista de las materias sobre las que podrán asumir competencias las Comunidades Autónomas, se refiere a la “organización de sus instituciones de autogobierno”, siendo evidente que deben entenderse incluidas en estas facultades las normas que fijen los criterios para escoger a los integrantes de dichas instituciones (y, paradigmáticamente, las que sean precisas para elegir a los miembros de sus Asambleas Legislativas). En fin, el precepto fundamental en lo que se refiere a los sistemas electorales autonómicos es, sin duda, 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 hemos expuesto con anterioridad, 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.

Parfraseando al profesor Viver i Pi-Sunyer,⁹³ podemos referirnos a la “poca densidad normativa de la Constitución en esta materia”. Sin embargo, la parquedad

92 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Tribunal...”, *op. cit.*, pág. 45.

93 El profesor Carles Viver i Pi-Sunyer (“¿Grandes reformas o pequeños pasos? Una perspectiva desde Cataluña”, en el libro colectivo *La reforma del Estado autonómico español y del Estado federal alemán* –editores: José Tudela Aranda y Mario Kölling–, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 32) hace este comentario en relación con la denominada “Constitución territorial”.

del referido artículo 152.1 CE⁹⁴ se ve algo atenuada en el propio Texto Constitucional por lo dispuesto en otros preceptos del mismo, que también inciden, de uno u otro modo, sobre las elecciones autonómicas.⁹⁵ Entre estos, y de modo muy especial, podemos citar el artículo 1.1 (que dispone que “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho”),⁹⁶ el artículo 1.2 (que residencia la soberanía nacional en el pueblo español), el artículo 23.1 (que consagra el derecho fundamental de participación política), el artículo 81.1 (donde se indica que el “régimen electoral general”⁹⁷ será regulado por ley orgánica –obviamente, estatal–) y el artículo 149.1.1.^a (donde se señala que el Estado tiene competencia exclusiva en la “regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos” constitucionales).⁹⁸

94 Cfr. Álvarez Conde, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1997, vol. II, pág. 469.

95 Cfr. González Hernández, Juan Carlos: *Derecho...*, *op. cit.*, págs. 54-56.

96 Dicho precepto, como subraya el profesor Manuel Aragón Reyes (“La organización...”, *op. cit.*, pág. 11), ha de interpretarse en el sentido de que se refiere “al Estado global (es decir, al conjunto de todas las instituciones públicas españolas), en el que se comprende, obviamente, a las Comunidades Autónomas. De ahí que la organización de cada una de ellas deba atenerse al principio democrático, cuya dimensión estructural es clara”.

97 El Tribunal Constitucional (Sentencia 38/1983, de 16 de mayo –ponente: Francisco Pera Verdguer–, *BOE* de 20 de mayo de 1983, fund. juríd. 3º) ha interpretado en sentido extensivo la expresión “régimen electoral general”. En consecuencia, deben regularse por *ley orgánica* las elecciones de diputados y senadores a las Cortes Generales (con la excepción de los senadores autonómicos del artículo 69.5 CE), las elecciones de los miembros de las Corporaciones Locales (Ayuntamientos, Cabildos y Consejos Insulares y Diputaciones Provinciales), y las elecciones de los diputados al Parlamento Europeo.

98 El Tribunal Constitucional, en numerosas resoluciones, ha delimitado el sentido y alcance que debe darse al artículo 149.1.1.^a CE, subrayando que dicho precepto, “más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas «condiciones básicas» uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales” (STC 98/2004, de 25 de mayo –ponente: Manuel Jiménez de Parga y Cabrera–, *BOE* de 10 de junio de 2004, fund. juríd. 3º; y STC 178/2004, de 21 de octubre –ponente: Vicente Conde Martín de Hijas–, *BOE* de 19 de noviembre, fund. juríd. 7º). Así, pues, según la doctrina del Tribunal Constitucional, el artículo 149.1.1.^a CE “constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante (...) que permite al Estado una regulación, aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico” (STC 61/1997, de 20 de marzo –ponentes: Enrique Ruiz Vadillo y Pablo García Manzano–, *BOE* de 25 de abril de 2007, fund. juríd. 7º; y STC 188/2001, de 20 de septiembre –ponente: María Emilia Casas Baamonde–, *BOE* de 19 de octubre de 2001, fund. juríd. 12º). Como afirma el Consejo de Estado, interpretando la anterior doctrina constitucional, la regulación dictada al amparo del artículo 149.1.1.^a CE no puede implicar una “normación completa de los derechos y deberes, de forma que dicho precepto constitucional no debe ser entendido

Es evidente que el derecho de sufragio en los procesos electorales autonómicos forma parte del derecho de participación política, consagrado *in genere* en el artículo 23 de la Constitución,⁹⁹ lo que determina que, en virtud de lo ordenado en el artículo 81.1 CE, la regulación de sus elementos esenciales esté reservada a la ley orgánica.¹⁰⁰ Y si bien es cierto –como recuerda el Tribunal Constitucional–¹⁰¹ que “la reserva de ley orgánica no supone atribución de ningún título competencial, no lo es menos que solo el Estado puede dictar esta forma de ley en desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas y que las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias, deben respetar el contenido de las mismas so pena de incurrir en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del artículo 81.1 CE”. Sin embargo, como también subraya el Tribunal Constitucional en la misma y en otras resoluciones,¹⁰² la exigencia de respetar los elementos esenciales del derecho de participación política, fijados por el legislador estatal a través de ley orgánica, es compatible con “la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho [por el] legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma”.

En coherencia con lo anterior, siguiendo al profesor Presno Linera,¹⁰³ podemos afirmar que “las Cortes Generales tienen reservada una parte de la competencia legislativa en materia electoral autonómica como resultado de dos llamadas

como una prohibición de divergencia autonómica”. De hecho, “la jurisprudencia constitucional exige que la regulación estatal de las condiciones básicas deje un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias sectoriales” (Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 25).

Concretando la anterior doctrina a la materia electoral, el Tribunal Constitucional ha precisado, como iremos viendo a lo largo de este trabajo, qué es lo que debe entenderse por “condiciones básicas” del derecho de sufragio en relación con el artículo 149.1.1ª CE. Así, a modo de ejemplo, podemos recordar que en la Sentencia 154/1988, de 21 de julio (ponente: Gloria Begué Cantón), *BOE* de 24 de agosto de 1988, fund. juríd. 5º, afirma que “no resulta compatible con la igualdad exigida por el artículo 149.1.1ª de la Constitución” que el requisito de la inscripción en el censo “pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones”.

99 Este aspecto ha sido ampliamente tratado por el profesor Miguel Ángel Presno Linera en su excelente monografía *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, esp. págs. 174-271.

100 “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas...” (art. 81.1 CE). Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 114-115.

101 STC 173/1998, de 23 de julio (ponente: Carles Viver i Pi-Sunyer), *BOE* de 18 de agosto de 1998, fund. juríd. 7º.

102 STC 127/1994, de 5 de mayo (ponente: Vicente Gimeno Sendra), *BOE* de 31 de mayo de 1994, fund. juríd. 5º.

103 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 115.

constitucionales: la del artículo 81.1 (para la concreción de la definición abstracta del derecho del artículo 23) y la contenida en el artículo 149.1.1ª (las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio). Pero también las Comunidades Autónomas tienen competencias propias en este ámbito atribuidas por el bloque de la constitucionalidad". En efecto, por una parte, el artículo 152.1 CE les ordena organizar "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"; y, por la otra, el artículo 148.1.1ª CE les permite asumir competencias en la "organización de sus instituciones de autogobierno"; además, los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma contienen, en distinto grado, una regulación detallada del sistema electoral de su propio Parlamento. En suma, como subraya el profesor de la Universidad de Oviedo, nos "encontramos con dos competencias exclusivas: por una parte, la del *Estado* para regular tanto el desarrollo del contenido esencial del derecho de sufragio como las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho; por otra parte, la de las *Comunidades Autónomas* para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, sin vulnerar el desarrollo de los elementos esenciales del derecho fundamental llevado a cabo por la ley orgánica", respetando las condiciones básicas que garantizan la igualdad en su ejercicio (dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1ª CE) y los mandatos expresos del artículo 152.1 CE (sobre el carácter proporcional del sistema electoral y la obligación de asegurar "la representación de las diversas zonas del territorio").¹⁰⁴

El siguiente paso consistirá en determinar, en el ámbito de los derechos electorales, el alcance que hay que dar a la expresión "condiciones básicas" contenida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución ("1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 1ª La regulación de las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales").¹⁰⁵ A nuestro juicio, es obvio

104 *Ibidem*, págs. 115-116.

105 Sobre el significado y alcance del artículo 149.1.1ª de la Constitución, pueden verse, entre otros, López Guerra, Luis: "La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1ª", en el libro colectivo *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1992, págs. 9 y sig.; Idem: "Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE", en el libro colectivo *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (coordinador: Alberto Pérez Calvo), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990, págs. 79-93; Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho Comunitario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001; Barnés Vázquez, Javier:

que estas “condiciones” no pueden ser el contenido completo del derecho en cuestión; al contrario, deben estar limitadas al objetivo que persiguen, esto es, garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho al sufragio en un Estado políticamente descentralizado. Igualdad que, como ha reiterado la doctrina,¹⁰⁶ no puede entenderse como “identidad de posiciones jurídicas, sino en el sentido de un mandato de equivalencia sustancial o en el resultado, aun cuando las regulaciones jurídicas no sean idénticas”. Pues bien, por lo que se refiere al derecho de sufragio en las elecciones autonómicas, las “condiciones básicas” –que serán analizadas en el próximo epígrafe– están establecidas en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

2.3. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General. La concreta delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas

Como hemos indicado en el epígrafe anterior, las Comunidades Autónomas, al ejercer sus competencias en materia electoral, han de respetar, por una parte, las normas estatales de desarrollo del derecho fundamental de sufragio reconocido en el artículo 23 CE y, por otra, las que regulan las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en su ejercicio.¹⁰⁷ Ello implica, como ha señalado el profesor López Guerra, que “determinadas características del proceso electoral deberán, por su carácter general o común, ser reguladas por la legislación estatal, mientras que las normas autonómicas podrán completar esa legislación, introduciendo peculiaridades propias”.¹⁰⁸ Pues bien, la competencia legislativa estatal en este ámbito del ordenamiento jurídico se ha concretado en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General,¹⁰⁹ como

Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1ª de la Constitución Española, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.

106 Cfr. De Otto Pardo, Ignacio: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, págs. 175-176; Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 116 y 119.

107 STC 154/1988, *cit.*, fund. juríd. 3º.

108 Cfr. López Guerra, Luis, en la obra colectiva: *Derecho...*, *op. cit.*, pág. 357.

109 Los dos primeros Parlamentos estatales postconstitucionales (los surgidos de las elecciones de 1979 y 1982, que se celebraron aún con sujeción a las previsiones del Real Decreto-ley 20/1977) parecían no tener ninguna prisa en aprobar la legislación electoral de desarrollo que demandaba la Constitución de 1978. Ante esta inactividad legislativa, el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 72/1984 (de 14 de junio –ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León–, *BOE* de 11 de julio de 1984, fund. juríd. 5º) afirmó que “la ley electoral está prevista en la Constitución como una de las leyes necesariamente llamadas a desarrollarla”; ello “se deduce así, sin gran dificultad, de la lectura del artículo 70, y se deduce, igualmente, de la disposición transitoria octava, tres”. Y añadió el Tribunal: “La aplicación en elecciones postconstitucionales del Derecho electoral anterior, contenido

de forma expresa declara el Preámbulo de la misma. De este modo, la LOREG (que sustituyó, ciertamente con mínima voluntad innovadora,¹¹⁰ al Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, y a las normas aún en vigor de la Ley Electoral de 8 de agosto de 1907) tiene, en el ámbito de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, una doble aplicación:

- A) Una parte de la misma (la mayoría de preceptos del título primero: “Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”) es directamente aplicable a las elecciones autonómicas. En efecto, el artículo 1 de la LOREG¹¹¹ –tras indicar, de forma expresa, que la misma será de aplicación a

en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, posee carácter excepcional”, ya que “el desarrollo de la materia electoral por ley orgánica constituye específica necesidad de desarrollo de la Constitución”. Dicha Sentencia, como afirma el profesor Francisco Fernández Segado (“El régimen...”, *op. cit.*, págs. 116-117), “fue el detonante decisivo” que condujo al Gobierno a la elaboración y posterior remisión al Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el cual –tras ser consensuado por la gran mayoría de los grupos políticos parlamentarios– se convirtió en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio.

La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General ha sido modificada por las Leyes Orgánicas 1/1987, de 2 de abril; 8/1991, de 13 de marzo; 6/1992, de 2 de noviembre; 13/1994, de 30 de marzo; 3/1995, de 23 de marzo; 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; 1/1997, de 30 de mayo; 3/1998, de 15 de junio; 8/1999, de 21 de abril; 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos; 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales; 16/2003, de 28 de noviembre; 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres; 9/2007, de 8 de octubre; 8/2010, de 4 de noviembre; 2/2011, de 28 de enero; 3/2011, también de 28 de enero; y 7/2011, de 15 de julio. La LOREG ha sido objeto de numerosos estudios doctrinales, bien sobre el conjunto de la Ley, bien –más frecuentemente– sobre aspectos o cuestiones puntuales de la misma. La cita bibliográfica sería, pues, interminable. A modo de ejemplo, podemos recordar a: Cazorla Prieto, Luis María: *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986; Arnaldo Alcubilla, Enrique: *El régimen electoral de España*, BOE, Madrid, 1999; Fernández Segado, Francisco: *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997; Santolaya Machetti, Pablo: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1999; Montabes Pereira, Juan (coordinador): *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998; Sainz Moreno, Fernando (coordinador): *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; Vidal Prado, Carlos: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995; VV. AA.: *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994; Pascua Mateo, Fabio (director): *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.

110 Como destaca el profesor Antonio Torres del Moral (“Sistemas...”, *op. cit.*, págs. 210 y 217), la LOREG “trae causa de textos anteriores hasta el punto de que no innovó nada en cuanto a los elementos principales del sistema electoral”.

111 Único artículo que integra el título preliminar de dicha Ley.

las elecciones de los diputados y senadores a Cortes,¹¹² de los miembros de las Corporaciones Locales y de los diputados del Parlamento Europeo— afirma que, “asimismo, en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley, es de aplicación a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas” (artículo 1.2). Por su parte, el punto segundo de la referida disposición adicional primera de la LOREG está redactado con el siguiente tenor: “En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por estas, los siguientes artículos del título primero de esta Ley Orgánica:¹¹³ 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152”. Así, pues, según lo establecido en el artículo 1.2 y en la disposición adicional 1ª.2 de la LOREG, los preceptos que se consideran indisponibles para el legislador autonómico —bien por tratarse de preceptos materialmente orgánicos, bien por ser preceptos que regulan las condiciones básicas del ejercicio en igualdad de los derechos fundamentales— “son los relativos a los siguientes aspectos: el derecho de sufragio activo y pasivo; la existencia de una Administración electoral; la configuración del censo; las condiciones para la presentación de candidaturas; la campaña electoral y la distribución de espacios de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública; determinados artículos en materia de formas de votación y procedimiento electoral; el control jurisdiccional de las elecciones; los gastos electorales y el control de la contabilidad; y los delitos e infracciones electorales, así como el proceso judicial” para poderlos sancionar.¹¹⁴ Estos preceptos constituyen el “presupuesto de la actuación normativa de las Comunidades Autónomas”.¹¹⁵ Es manifiesto,

112 “Sin perjuicio de lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía para la designación de los senadores previstos en el artículo 69.5 de la Constitución” (inciso final del artículo 1.º de la LOREG).

113 En el Proyecto de LOREG se adoptaba el criterio formal inverso, es decir, en vez de enumerarse los preceptos indisponibles para el legislador territorial, se indicaban expresamente los preceptos sobre los que este podía incidir, modificándolos o derogándolos (cfr. Santolaya Machetti, Pablo: “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 24, 1987, pág. 45). El cambio, que se produjo a raíz de una enmienda de la minoría catalana, parecía reconocer “la competencia general autonómica en materia electoral, aunque limitada por la propia ley”. De hecho, la redacción inicial hubiera limitado extraordinariamente el posible contenido de las leyes electorales autonómicas. Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, op. cit., pág. 78.

114 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, op. cit., pág. 23.

115 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, op. cit., pág. 83.

pues –como afirma el Tribunal Constitucional–, que el legislador orgánico, “al adoptar determinadas disposiciones de la LOREG, ha pretendido ejercer la competencia que, en el ámbito electoral, se deriva del artículo 149.1.1ª de la Constitución, en relación con el artículo 23 de la misma”.¹¹⁶ Por ello, cada Comunidad Autónoma –al ejercer sus competencias en materia electoral– ha de respetar estas disposiciones del Estado, de modo que las normas autonómicas no pueden contradecirlas, transformándolas en mero derecho supletorio.¹¹⁷

- B) Los otros preceptos del título primero (que abarca del artículo 2 al 153) de la LOREG son aplicables de forma supletoria para solventar las eventuales lagunas e insuficiencias que puedan presentar las normativas electorales autonómicas. En efecto, el punto tercero de su disposición adicional primera afirma que “los restantes artículos del título primero de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos”. Precepto que venía a concretar la declaración efectuada en el inciso final del apartado segundo del artículo 1 de la LOREG (“en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley... tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia”).

Como vemos, una parte importante del régimen jurídico de las elecciones autonómicas se encuentra en la LOREG, tanto por la gran cantidad de artículos de aplicación directa y obligada, como también por los numerosos preceptos de la misma que les son de aplicación supletoria, esto es, para el supuesto de que las Comunidades Autónomas no regulen ciertos aspectos en su legislación específica. Sin embargo –como señala el profesor Gavara de Cara–,¹¹⁸ no deja de sorprender que sea precisamente la LOREG (esto es, una ley estatal) “la encargada en último extremo de matizar o limitar la competencia electoral” autonómica, cuando inicialmente parecía que esta correspondía a las propias Comunidades Autónomas, en virtud de sus competencias exclusivas para organizar sus instituciones de autogobierno (artículo 148.1.1ª CE). Interpretación que, además, se había visto reforzada por la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional

116 STC 154/1988, *cit.*, fund. juríd. 3º.

117 STC 75/1985, de 21 de junio (ponente: Ángel Escudero del Corral), *BOE* de 17 de julio de 1985, fund. juríd. 3º; STC 154/1988, *cit.*, fund. juríd. 3º; STC 25/1992, de 24 de febrero (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 17 de marzo de 1992, fund. juríd. único.

118 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 78 y 361-362.

en la Sentencia 38/1983, de acuerdo con la cual las excepciones al régimen electoral general solo podían hallarse “establecidas en la Constitución o en los Estatutos”.¹¹⁹

La LOREG, obvio es decirlo, es un acto normativo que incide de forma directa “en la distribución de competencias en materia electoral y determina incluso el alcance de las competencias y el rol del legislador autonómico”. A pesar de ello, no ha sido controlada de forma directa por el Tribunal Constitucional (a través de un recurso de inconstitucionalidad) y no es fácil que lo sea de forma incidental (mediante una cuestión de inconstitucionalidad), al menos en lo que se refiere a “la definición de las condiciones básicas del derecho de sufragio” y “su importancia en la distribución de competencias”, ya que solo “muy esporádicamente dichas condiciones son sometidas al control de la jurisdicción ordinaria”.¹²⁰ Por el contrario, de conformidad con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, está dentro de su ámbito de cometidos controlar si las leyes electorales autonómicas se adecuan a las prescripciones contenidas en la Ley electoral común. En efecto, la LOREG, “en cuanto fija las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de sufragio”, deviene “parámetro de la constitucionalidad de los preceptos” contenidos en las leyes electorales autonómicas, correspondiendo al Tribunal Constitucional enjuiciar, en cada caso controvertido, la adecuación de dichas leyes a los artículos de la LOREG que, por imperativo constitucional, les son vinculantes.¹²¹ Sin embargo, aunque el ejercicio expreso de la competencia atribuida al Estado en el artículo 149.1.1ª CE no impone al Tribunal Constitucional la aceptación sin más de la definición que de ella hagan las normas estatales, sí que existe, “cuando menos, la necesidad de reconocer al legislador estatal un cierto margen de apreciación en cuanto a la fijación inicial de las condiciones que, por su carácter de básicas, deben ser objeto de ordenación uniforme en todo el territorio nacional”.¹²²

Esta amplia lista de preceptos de la LOREG, que obligatoriamente deben aplicarse a las elecciones de los Parlamentos autonómicos, “prueba de la extensión que

119 STC 38/1983, *cit.*, fund. juríd. 3º. De acuerdo con el Tribunal Constitucional, el régimen electoral general “está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución Española, *salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*” (la cursiva es nuestra).

120 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 50.

121 STC 154/1988, *cit.*, fund. juríd. 3º.

122 *Ibidem*.

adquieren las competencias del Estado en materia electoral”,¹²³ ha provocado recelos y críticas en la doctrina. En efecto, numerosos autores¹²⁴ han censurado —a nuestro juicio con razón— la excesiva generosidad de la LOREG hacia el Estado, entendiendo que una regulación tan extensa y detallista cercena más allá de lo admisible las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en la regulación de sus propios procesos electorales. Se habría producido, utilizando las palabras de Cabellos Espiérrez,¹²⁵ una “interpretación extensiva del alcance de lo básico”, reduciendo, en consecuencia, el ámbito competencial que correspondía a las Comunidades Autónomas. En este sentido, la razón de la homogeneidad de todos los sistemas electorales autonómicos con el común del Congreso de los Diputados derivaría “no de una exigencia explícita y determinada a nivel constitucional”, sino del “carácter básico que la LOREG atribuye a la mayoría de sus preceptos”.¹²⁶ En efecto, “la reserva de ley electoral autonómica establecida por todos los Estatutos se ha visto desvirtuada por una interpretación extensiva de la LOREG que, al fin y al cabo, se trata de una ley orgánica posterior a la aprobación de los Estatutos de Autonomía, que no puede modificar el sentido de los Estatutos de Autonomía, pero que ha declarado directamente aplicables a los procesos electorales autonómicos numerosos preceptos sin un examen concreto del alcance de las competencias estatales”.¹²⁷ Es preciso recordar, en este punto, que los artículos de la LOREG que imperativamente deben aplicarse a las elecciones autonómicas solo serán constitucionales (como preceptos de obligado cumplimiento por las Comunidades Autónomas) si contienen el desarrollo de elementos esenciales del derecho de sufragio (artículo 81 en relación con el 23 CE) o las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho en aquellas elecciones (artículo 149.1.1ª CE). Asimismo, debe subrayarse que lo dispuesto en la LOREG se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitu-

123 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 17.

124 Cfr., por todos, Portero Molina, José Antonio: “Artículo 11”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (director: José L. Carro Fernández-Valmayor), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pág. 130; Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 121; Garrorena Morales, Ángel: “Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas”, en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008, pág. 68; Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 103-104 y 362-363.

125 Cfr. Cabellos Espiérrez, Miquel Àngel: “Presentació”, en el libro colectivo *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, pág. 9.

126 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 5.

127 *Ibidem*, págs. 103-104 y 363.

ción y a dicha Ley Orgánica, a “las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos en relación con las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas” (disposición adicional primera, punto 1, LOREG).

Por otra parte, el punto 2 de la disposición adicional primera de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General –que, como hemos visto, ordena que 116 artículos de dicha Ley sean aplicables, total o parcialmente, a las elecciones a los Parlamentos autonómicos– adolece de una cierta ambigüedad. Ciertamente, aquella importantísima disposición de la LOREG no indica cuáles de estos preceptos son de aplicación a las elecciones autonómicas como concreción del derecho de sufragio (que exige su desarrollo por ley orgánica: artículo 81 en relación con el 23 CE) y cuáles lo son como condición básica para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de este derecho (artículo 149.1.1ª CE). Y la cuestión no es baladí,¹²⁸ pues es evidente que el ámbito de libertad que le queda al legislador autonómico es distinto según que nos hallemos ante el primer caso o el segundo. En efecto, aunque –como es sabido– la reserva de ley orgánica no excluye la intervención de los Parlamentos autonómicos, “esta será más reducida de la que les corresponde en el supuesto de que el Estado se limite a fijar las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos”.¹²⁹ Como indica el profesor Presno Linera,¹³⁰ el tema se centra en diferenciar entre unos y otros preceptos, y “verificar que los segundos son efectivamente imprescindibles para el fin al que están destinados y, además, permiten el juego del legislador electoral autonómico, que, no se olvide, debe poder organizar sus instituciones de autogobierno” (artículo 148.1.1ª CE). De hecho, como apunta certeramente el profesor Cabellos Espiérrez,¹³¹ cuando existen dudas sobre si una norma debe incluirse dentro de las condiciones básicas para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de los derechos o si debe considerarse incluida dentro de la competencia del legislador autonómico (y no existe otro título estatal para demandar la titularidad de la competencia), deberán esgrimirse argumentos muy sólidos para negar al legislador autonómico la facultad de dictar aquella norma. Además, es inadmisibles que, bajo el manto jurídico del artículo 149.1.1ª CE, se dicte una legislación pseudoarmonizadora con la excusa de evitar divergencias nor-

128 Precisamente por ello, el profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 48) afirma que “se debería citar con claridad en la LOREG qué preceptos concretos” tienen su fundamento en el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

129 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, pág. 24.

130 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 117.

131 Cfr. Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel: *Distribución...*, *op. cit.*, pág. 209.

mativas entre las Comunidades Autónomas.¹³² En definitiva, como afirma el profesor Presno Linera, “las limitaciones derivadas de las condiciones básicas deben interpretarse de manera restrictiva cuando se trata de legislar sobre procesos electorales autonómicos, pues no en vano están en juego dos principios estructurales de nuestro Estado: el democrático y el de autonomía política, íntimamente imbricados en la elección de los órganos de representación política de la Comunidad Autónoma. Y es que, en un Estado con un nivel de descentralización política *federal* como el español, los procedimientos de selección de los órganos autonómicos de representación política deben ser generados, respetando las condiciones básicas de igualdad, por los propios poderes de la Comunidad, dotando así al sistema de las mayores dosis de autorreferencialidad (autogobierno)”.¹³³ Ciertamente, esto es lo que sucede en los dos sistemas federales por antonomasia, el norteamericano y el alemán.

A pesar de todo lo anterior, no puede olvidarse “el consenso que, hasta el momento, ha rodeado a las disposiciones de la LOREG, incluso en una materia tan delicada como es su aplicación” a las elecciones a los Parlamentos autonómicos.¹³⁴ En efecto, “el sistema de distribución de competencias realizado por la LOREG ha sido perfectamente aceptado por el conjunto de los partidos políticos, incluidos el Partido Nacionalista Vasco y Convergència i Unió”, que ya apoyaron dicha Ley durante su tramitación parlamentaria. En consecuencia, con carácter general, se puede afirmar “que el aspecto autonómico de la Ley no ha resultado conflictivo”.¹³⁵ De hecho, el único partido político que, durante el *iter* legislativo de la LOREG, se mostró contrario a la misma fue el Partido Comunista de España, pero no por razones de reparto competencial, sino por consagrar un sistema electoral que le perjudicaba enormemente. Además, la LOREG no solo fue aprobada¹³⁶ con el apoyo de los partidos políticos nacionalistas presentes en las Cortes Generales, sino que, hasta la fecha, se sigue utilizando como norma básica en las elecciones al Parlamento de Cataluña, pues –como veremos a continuación– esta Comunidad Autónoma aún no ha dictado su propia ley electoral. En la misma línea, podemos recordar que todas las reformas introducidas en la LOREG –aplicables,

132 Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, pág. 162.

133 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 117-118.

134 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, pág. 20.

135 Cfr. Santolaya Machetti, Pablo: “La delimitación...”, *op. cit.*, pág. 47.

136 Cfr. García-Atance García, María Victoria: “Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987, págs. 271-291.

en muchos casos, a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas– también han sido aprobadas por unanimidad o, al menos, por una amplísima mayoría parlamentaria.

2.4. Los Estatutos de Autonomía

La tercera fuente normativa en esta materia son los Estatutos de Autonomía de las diversas Comunidades Autónomas, ya que –dentro de los límites que fija la Constitución–¹³⁷ contienen normas que inciden en la composición de sus respectivas Asambleas Legislativas. Procede, pues, como primer paso, determinar cuál es el alcance de la reserva estatutaria en este ámbito, concretada básicamente en los artículos 147.2.c y 152.1 de la Constitución. De acuerdo con el primero de dichos preceptos, los Estatutos de Autonomía deben contener –necesariamente– “la denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias”, entre las cuales se encuentran sus respectivos Parlamentos. Estos –de conformidad con el artículo 152.1 CE (aplicable, como hemos dicho, tanto a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE, como a las Comunidades que llegaron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE y optaron por dotarse de una Asamblea Legislativa, es decir, a todas las Comunidades Autónomas)– deberán ser elegidos “por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. Pues bien, los diecisiete Estatutos de Autonomía han dado adecuado cumplimiento a las indicadas exigencias de los artículos 147.2.c y 152.1 de la Constitución.

A juicio del profesor Aragón Reyes,¹³⁸ que nosotros compartimos, hay que entender que aquí termina la reserva estatutaria. En efecto, coincidiendo con este autor, consideramos que esta reserva estatutaria debe interpretarse de forma restrictiva, para no vaciar de facultades a las Comunidades Autónomas que, de conformidad con el artículo 148.1.1^a CE, pueden asumir competencias en la “organización de sus instituciones de autogobierno”. A tenor de lo anterior, entendemos que la reserva estatutaria, en lo que se refiere al sistema electoral autonómico, “debe circunscribirse a la regla básica de composición del órgano”.

137 Como recuerda el profesor Carles Viver i Pi-Sunyer (“Grandes...”, *op. cit.*, pág. 32; y “La reforma de los Estatutos de Autonomía”, en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pág. 13), los Estatutos de Autonomía tienen atribuida por la propia Constitución una función de complemento de la misma, si bien –como es obvio– no pueden contradecirla.

138 Cfr. Aragón Reyes, Manuel: “La organización...”, *op. cit.*, págs. 19-28 (esp. págs. 19-20).

Ello no impide –como es obvio y, a continuación, analizaremos y valoraremos– que muchos Estatutos hayan hecho mayores concreciones en esta materia. Sin embargo, lo importante ahora es subrayar que, a falta de estas mayores precisiones estatutarias, las leyes electorales autonómicas podrían perfectamente “especificar aquel modelo genérico”. Con frecuencia, ha sido la coyuntura política de cada Comunidad Autónoma la que ha determinado el grado de concreción del sistema electoral que ha consagrado el Estatuto. En efecto, este suele incorporar –con la rigidez propia de las normas estatutarias– los aspectos sobre los que las fuerzas mayoritarias están de acuerdo, “dejando para el legislador la concreción de los puntos más problemáticos y conflictivos, amén del desarrollo de todo el conjunto”.¹³⁹

Al leer las disposiciones electorales de la mayoría de los Estatutos de Autonomía –tanto los de la primera hora como, sobre todo, los de la última hornada–, llama la atención el detalle con que han regulado, además de las cuestiones necesarias, otras muchas que perfectamente hubieran podido quedar en manos de los legisladores autonómicos (los márgenes de la proporcionalidad, la barrera electoral, los debates electorales en los medios de comunicación de titularidad pública, la paridad electoral, el voto de los ciudadanos autonómicos que se encuentran fuera de su Comunidad Autónoma, los objetivos de la Administración electoral, ciertas cuestiones procedimentales, etc.). En este sentido, la profesora Biglino Campos¹⁴⁰ se refiere a los Estatutos de Autonomía como “auténticos códigos electorales” de sus respectivas Comunidades (ciertamente, con distinto grado de detalle), precisando que las últimas reformas estatutarias confirman esta propensión, porque –a los ya amplios contenidos originarios– “se han añadido disposiciones relacionadas con la paridad, debates electorales y disposiciones mucho más detalladas sobre el número” de diputados que deben integrar la respectiva Asamblea Legislativa.¹⁴¹ Las principales consecuencias de esta opción –sin duda, perfectamente constitucional, al margen de su mayor o menor conveniencia jurídica y política– son dos: por una parte, dotar a estas disposiciones de una mayor rigidez, ya que solo podrán alterarse mediante grandes consensos políticos (tanto en el Parlamento autonómico correspondiente como en las Cortes Generales); y, por otra, hacerlas indisponibles para los legisladores estatal y autonómico individualmente considerados. Por lo que se refiere a esta última consecuencia, esto es, que al incluir ciertas normas electo-

139 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 84.

140 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, págs. 20-21.

141 Con análogo criterio, cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 221.

rales –de carácter, ciertamente, no esencial– en los Estatutos de Autonomía las colocan fuera del alcance de ambos legisladores, debemos hacer algunas reflexiones:

- En primer lugar, que la voluntad de los estatuyentes de querer proteger su obra (blindándola) frente a las hipotéticas invasiones del *legislador estatal* (realizadas tanto bajo el pretexto de fijar las “condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos”, como aludiendo al carácter “esencial” –y, por tanto, de imperativa regulación orgánica– de numerosos aspectos del desarrollo del derecho fundamental de sufragio) resulta bastante comprensible, sobre todo a la vista del amplísimo alcance que se ha dado a la disposición adicional primera, punto 2, de la LOREG y de la interpretación que de la misma ha hecho la jurisprudencia constitucional.¹⁴² Además, la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual las excepciones al régimen electoral general –que sean constitucionalmente admisibles– deben estar recogidas en los propios Estatutos de Autonomía,¹⁴³ ha acentuado aún más la tendencia a introducir en los mismos todos aquellos preceptos referidos a las elecciones de la propia Asamblea Legislativa que se apartan de lo establecido en la LOREG (al objeto de evitar la posible tacha de inconstitucionalidad).
- En segundo lugar, debemos subrayar que nos resulta mucho menos comprensible la desconfianza de los estatuyentes ante el propio *legislador autonómico*. En efecto, no se entiende el porqué de limitar la capacidad decisoria del legislador autonómico en cuestiones electorales no esenciales que, muy posiblemente, requerirán con más frecuencia una adaptación a las cambiantes circunstancias. De hecho, con esta exagerada limitación del poder decisorio de las Asambleas Legislativas, a causa de unos Estatutos muy detallistas, se expresa hacia los actores políticos autonómicos una desconfianza poco compatible con el carácter federalizante de nuestro Estado.

142 En el mismo sentido, el profesor Enrique Álvarez Conde (“Las reformas...”, *op. cit.*, pág. 97) afirma que, posiblemente, “la opción de los Estatutos en pro de una regulación detallista sea para evitar la incidencia de la LOREG, pues, como es sabido, esta norma no puede modificar un contenido estatutario. Todo ello plantea el problema de la reserva estatutaria y de la reserva de ley orgánica en materia electoral, habiéndose producido un desplazamiento material de las fuentes del Derecho”. Así lo ha entendido Juan Carlos Gavara de Cara: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 93 y sig.

143 STC 38/1983, *cit.*, fund. juríd. 3º.

Los Estatutos de Autonomía actualmente en vigor, ordenados de forma cronológica por la fecha de creación de la respectiva Comunidad Autónoma, han sido aprobados por las siguientes leyes orgánicas:¹⁴⁴

- 1) *País Vasco*: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).
- 2) *Cataluña*: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), que derogó la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña.¹⁴⁵
- 3) *Galicia*: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG).
- 4) *Andalucía*: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAN), que derogó la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía.
- 5) *Principado de Asturias*: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAS). Modificada por la Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 1/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero.

144 Como sabemos, todos los Estatutos de Autonomía fueron aprobados, en su versión originaria, en el período 1979-1983. Sin embargo, desde 2006, en siete Comunidades Autónomas (Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón, Castilla y León y Extremadura) los primeros textos han sido derogados y sustituidos por otros nuevos. Además, a finales de 2010, el Estatuto de Autonomía de Navarra fue objeto de una reforma parcial muy profunda, en muchos aspectos asimilable a las reformas totales aludidas. Como afirma el profesor Carles Viver i Pi-Sunyer (“Les competències de la Generalitat a l’Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d’interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats”, en el libro colectivo *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007, pág. 49), “la aprobació y la entrada en vigor de los nuevos Estatutos supone, sin duda, un paso adelante en la ampliación y en la mejora de las competencias autonómicas. No obstante, este es solo un primer paso. Como sucede con todas las normas institucionales básicas de una Comunidad, su aplicación efectiva y la capacidad para contribuir a transformar la realidad que regula depende, más que en otros tipos de normas, de su asunción por parte de los ciudadanos y del desarrollo que le den los poderes públicos” (la traducción es nuestra).

145 El profesor Carles Viver i Pi-Sunyer (“L’Estatut de 2006”, en *Activitat Parlamentària*, núm. 10, 2006, pág. 44) ha afirmado que, en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, falta “una mejor concreción por lo que se refiere a los principios del sistema electoral, ya que en esta materia no hubo un consenso suficiente entre las fuerzas políticas catalanas” (la traducción es nuestra).

- 6) *Cantabria*: Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (EACA). Modificada por la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 2/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre.
- 7) *La Rioja*: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EALR). Modificada por la Ley Orgánica 3/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero.
- 8) *Región de Murcia*: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM). Modificada por la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 4/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio.
- 9) *Comunidad Valenciana*: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), que derogó la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- 10) *Aragón*: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR), que derogó la Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Aragón.
- 11) *Castilla-La Mancha*: Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACLM). Modificada por la Ley Orgánica 6/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 7/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio.
- 12) *Canarias*: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (EACC).¹⁴⁶ Modificada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

146 El Estatuto de Autonomía de Canarias, en sus *artículos 9 y 10*, fija los elementos estructurales del sistema electoral de dicha Comunidad Autónoma (modalidad del sufragio, fórmula proporcional, circunscripción electoral insular, número máximo y mínimo de diputados, y requisitos para el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo). Además, junto a esta regulación básica consagrada en la norma estatutaria (y, por tanto, sujeta a su rigidez específica), la *disposición transitoria primera del Estatuto* concreta alguno de los elementos nucleares del sistema electoral (el número exacto de diputados, la distribución de los mismos entre las siete circunscripciones electorales y las diversas barreras electorales). Sin embargo, la referida disposición transitoria primera del EACC se autoexcluye del carácter rígido *propio* de los Estatutos de Autonomía, al afirmar –de forma expresa– que podrá modificarse cuando “se disponga otra cosa por una ley

- 13) *Navarra*: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (EANA). Reformada por la Ley Orgánica 1/2001, de 26 de marzo, y la Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre.¹⁴⁷
- 14) *Extremadura*: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAEX), que derogó la Ley Orgánica 1/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Extremadura.
- 15) *Islas Baleares*: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB). Esta ley derogó (tácitamente) la Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares.
- 16) *Comunidad de Madrid*: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM). Modificada por la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, la Ley Orgánica 10/1994, de 24 de marzo, y la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio.
- 17) *Castilla y León*: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACYL), que derogó la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

Sorprende, hasta cierto punto, que sean solo tres los Estatutos de Autonomía que expresamente hayan atribuido a la respectiva Comunidad Autónoma competencia específica en materia electoral. En concreto, esta previsión solo se

del Parlamento canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros". Sobre la constitucionalidad de la posibilidad de modificar esta disposición transitoria del Estatuto por una ley autonómica, la STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 2º, afirmó que, al no existir en la Constitución una reserva estatutaria expresa sobre la regulación del sistema electoral propio de las elecciones autonómicas, es factible que el propio Estatuto encomiende la fijación definitiva de los aspectos que regula al legislador autonómico. En consecuencia, declaró la plena constitucionalidad de dicha remisión.

- 147 La Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre (de reforma del EANA), aunque tiene el mismo objetivo que las seis reformas estatutarias inmediatamente anteriores (las de los Estatutos de Valencia, Cataluña, Baleares, Andalucía, Aragón y Castilla y León), esto es, adaptar el texto vigente a la nueva realidad jurídico-política existente, adopta una técnica legislativa distinta. En efecto, en vez de sustituir el Estatuto de Autonomía en vigor por uno nuevo, se limita a modificar un buen número de sus preceptos y, sobre todo, a adicionar determinados artículos en el texto originario.

contiene en el artículo 10 del EAPV (la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene “competencia exclusiva” en “legislación electoral interior que afecte al Parlamento Vasco”), en el artículo 49.1 del EANA (corresponde a Navarra la “competencia exclusiva” sobre la “elección” de los miembros de las instituciones forales) y en el artículo 46 del EAAN (son “competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma” de Andalucía las “normas y procedimientos electorales” para la constitución de sus instituciones de autogobierno, “en el marco del régimen electoral general”). De todas maneras, es evidente que este silencio de los otros catorce Estatutos de Autonomía no tiene ningún tipo de consecuencias, debido a la inclusión de la materia electoral autonómica dentro de la competencia más amplia “organización de sus instituciones de autogobierno”,¹⁴⁸ que la Constitución pone a disposición de las Comunidades Autónomas (artículo 148.1.1^a) y estas han asumido con el carácter de exclusiva.

2.5. Las leyes electorales autonómicas

A) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: los datos normativos (la opción por la democracia del “consenso”)

Siguiendo con la enumeración de las fuentes del Derecho en este ámbito, debemos referirnos ahora a la legislación electoral propia de cada Comunidad Autónoma. En efecto, a pesar de lo que hemos apuntado en el epígrafe anterior (sobre la regulación estatutaria de aspectos que perfectamente podían haber quedado en manos del legislador autonómico), este último aún tiene un importante margen de actuación (en algunas Comunidades Autónomas más amplio que en otras) para fijar aspectos relevantes del propio sistema electoral. Ciertamente, los Estatutos de Autonomía se remiten a las leyes de desarrollo para la concreción de los elementos electorales ya fijados, con mayor o menor detalle, en los mismos. De este modo, a excepción de Cataluña (en donde se sigue aplicando la legislación general del Estado en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979 –que ha mantenido su vigencia, como regulación provisional, por la disposición transitoria segunda del Estatuto de 2006–), las otras dieciséis Comunidades Autónomas han elaborado su propia normativa electoral.

148 Para el estudio de las relaciones entre la materia electoral y la organización de las instituciones de autogobierno, cfr. Bassols Coma, Martín: “Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *Organización territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. I, págs. 171-224.

Las leyes electorales autonómicas, en la mayoría de los casos, deben ser aprobadas por mayorías cualificadas.¹⁴⁹ En concreto, se exige mayoría absoluta en Andalucía (artículo 105.1 EAAN), el Principado de Asturias (artículo 25.2 EAAS), Aragón (artículo 37.6 EAAR), Navarra (artículo 15.2 en relación con el artículo 20.2 EANA), Castilla-La Mancha (disposición transitoria primera EACLM) y Galicia (artículo 127.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia); tres quintos se piden en Extremadura (artículo 17.4 EAEX); y dos tercios se demandan en Cataluña (artículo 56.2 EAC), La Rioja (artículo 17.1 EALR), Comunidad Valenciana (artículo 24 EACV), Islas Baleares (artículo 41.4 EAIB) y Canarias (disposición transitoria primera, punto 2, EACC). En todos estos casos se ha optado –en diferente grado– por la denominada *democracia del consenso* frente a la llamada *democracia mayoritaria* o, lo que es lo mismo, por el principio del consenso frente al principio de las mayorías. En efecto, tras estos mandatos se esconde el mensaje implícito dirigido a los legisladores autonómicos de que deben buscar, imperativamente, el acuerdo y la convergencia en la regulación de sus respectivos sistemas electorales (de “leyes de consenso” se ha hablado en alguna ocasión).¹⁵⁰

Por lo que se refiere a la tramitación de las leyes electorales autonómicas de mayoría cualificada, hay que indicar que la mayoría de los Reglamentos parlamentarios la ha regulado de forma detallada (v.g., los artículos 129 a 132 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares y los artículos 117 y 118 del Reglamento del Parlamento de Cataluña). Sin embargo, no ha sido así en todos los casos. Pues bien, a falta de regulación reglamentaria propia, el profesor Sanz Pérez¹⁵¹ considera que “lo más sensato” es aplicar a la tramitación de las leyes electorales autonómicas las

149 Sobre esta cuestión, cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 19-72; García Fernández, Javier: “Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa”, en *Corts*, núm. 9, 2000, págs. 143-165.

150 No estará de más recordar que, en algunas de las Comunidades Autónomas en las cuales su Estatuto *no* demanda una mayoría cualificada para aprobar la ley electoral, se han levantado voces doctrinales expresando la conveniencia de modificarlo para incorporar en el mismo tal exigencia. Así, refiriéndose a la Comunidad Autónoma de Cantabria, el profesor Jesús María Corona Ferrero (“El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 380) afirma lo siguiente: “Siempre ha llamado la atención que una ley de tanta importancia como aquella a la que se refiere el artículo 10.4 del EACA, que tiene por objeto cuestiones tan capitales como son regular el procedimiento para la elección de los miembros del Parlamento, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad, y fijar el número definitivo de ellos, pueda quedar al albur de la mayoría política de turno. Cambiar esta situación conlleva, evidentemente, la modificación del artículo 10.4 del EACA en el sentido de exigir una mayoría reforzada”.

151 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis.: “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pág. 173.

disposiciones del Reglamento del Congreso de los Diputados dedicadas a regular la tramitación de las leyes orgánicas (artículos 130 a 132). En especial, lo dispuesto en el primer inciso de su artículo 131.2, a tenor del cual la aprobación de este tipo de leyes requerirá el voto favorable de la mayoría necesaria de los miembros de la Cámara “en una votación final sobre el conjunto del texto”. Por tanto, *a contrario sensu*, dicha mayoría no se exige en las votaciones que tienen lugar durante las diversas fases de la tramitación parlamentaria.

Al preguntarnos por la relación que existe entre estas leyes electorales autonómicas de mayoría reforzada y las otras leyes autonómicas (esto es, las que pueden aprobarse por mayoría simple), la respuesta es evidente: la relación es de competencia, en ningún caso de jerarquía. En efecto, el quórum de apoyo cualificado que demandan estas leyes autonómicas –esto es, su refuerzo procedimental– no significa para ellas ninguna clase de superioridad en relación con las leyes aprobadas por la mayoría ordinaria. Además, las leyes electorales autonómicas tienen su ámbito material reservado por el correspondiente Estatuto, y dicha acotación material impide “su coincidencia con otras leyes en ese mismo ámbito”, lo que pone aún más de manifiesto lo improcedente que es invocar el principio de jerarquía entre las leyes electorales y las otras leyes autonómicas. Ahora bien, sentado lo anterior, se plantea el problema de fijar el criterio para la resolución de las posibles colisiones entre ambos tipos de normas (una de mayoría cualificada y otra de mayoría simple). Como subraya el profesor Garrorena Morales,¹⁵² la búsqueda de la solución deberá hacerse “apurando al máximo la posibilidad de aclarar a qué tipo normativo pertenece la materia en cuestión”, esto es, analizando, con la máxima finura que nos permitan los instrumentos jurídicos, si el tema controvertido está incluido o no dentro de las materias estatutariamente reservadas a la ley electoral.

B) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: su constitucionalidad

La exigencia estatutaria de un quórum cualificado para aprobar la ley electoral autonómica (convirtiéndola, de esta manera, en una norma reforzada) ha sido expresamente declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional, entre otras, en las sentencias 179/1989 y 225/1998. En la primera de dichas resoluciones,¹⁵³ que aunque no se refería expresamente a las leyes

152 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 48-49.

153 STC 179/1989, de 2 de noviembre (ponente: Luis López Guerra), *BOE* de 4 de diciembre de 1989, fund. juríd. 7º (la cursiva es nuestra).

electorales autonómicas, su doctrina sí que es perfectamente aplicable a las mismas, afirmaba lo siguiente: “el carácter democrático del Estado español que proclama el artículo 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello *no implica* –sigue afirmando el intérprete supremo de la Constitución– *que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple*. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas; la misma Constitución prevé mayorías de este tipo en diversos supuestos (así, artículos 74.2, 81.1, 90.2, 99.3, 113.1, 150.3, 155.1 y 159.1, entre otros). No puede, por tanto, reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración de lo dispuesto en el artículo 1.1 CE, la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas”.

La misma doctrina, en un caso referido al Estatuto de Autonomía de Canarias, se reiteró en la Sentencia 225/1998. En el recurso de inconstitucionalidad que motivó esta resolución, el Defensor del Pueblo defendió que la exigencia de dichas mayorías cualificadas suponía “una petrificación de la legislación electoral”, “en beneficio de la mayoría existente en un determinado momento”. A su juicio, mediante la inclusión de este requisito en el Estatuto de Autonomía, se estaba limitando la competencia legislativa que, con arreglo a la Constitución, tiene el Parlamento autonómico “para regular dicha materia de conformidad con el principio democrático de la mayoría. Esta *congelación* de la legislación electoral, salvaguardándola frente a ese modo ordinario de adopción de las decisiones legislativas que es el de la mayoría simple de la Cámara”, convertía –según el Defensor del Pueblo– “al precepto en arbitrario y, por tanto, contrario al artículo 9.3 de la Constitución”. Con este razonamiento, en puridad, nuestro *Ombudsman* estaba cuestionando “la posibilidad de que un Estatuto de Autonomía pueda imponer mayorías cualificadas para la normación legislativa de determinado objeto, incluso cuando este, por su propia naturaleza, pueda justificar la sustracción a la regulación por mayoría simple, como es el caso de las reglas esenciales del sistema electoral”. Esta forma de pensar fue radicalmente rechazada por el Tribunal Constitucional, al admitir que el Estatuto de Autonomía –en tanto que “norma institucional básica” de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) y, en consecuencia, “norma sobre la producción del derecho propio de la Comunidad Autónoma”– puede “imponer una mayoría en orden al ejercicio de la competencia legislativa

autonómica sobre la materia”.¹⁵⁴ Como vemos, dicha sentencia afirma, de forma diáfana, la constitucionalidad de los preceptos estatutarios que exigen una determinada mayoría cualificada para aprobar su propia ley electoral.

C) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: la norma que puede exigirla

Aceptada la constitucionalidad de dichas cláusulas, ahora debemos plantearnos cuál es la norma que legítimamente puede exigir una mayoría cualificada para aprobar una determinada ley electoral autonómica. Pues bien, a nuestro juicio, debe ser siempre el Estatuto de Autonomía respectivo.¹⁵⁵ Más en concreto, un artículo del mismo. En coherencia con ello, no podemos menos que valorar en términos críticos la exigencia de dichas mayorías en las disposiciones transitorias del Estatuto (Canarias y Castilla-La Mancha), y en términos muy críticos que esta rigidez de la ley electoral venga impuesta por el Reglamento de la Asamblea Legislativa (Galicia). Veamos, a continuación, estas dos irregularidades:

- Por lo que se refiere a la posibilidad de que el quórum reforzado para aprobar la ley electoral autonómica venga exigido en una disposición transitoria del Estatuto de Autonomía, el profesor Garrorena Morales¹⁵⁶ ha escrito, con criterio que compartimos, lo siguiente: la Comunidad de “Castilla-La Mancha ha llevado incomprensiblemente esta declaración [*se refiere a la exigencia de mayoría absoluta para aprobar su ley electoral*] a la disposición transitoria primera de su Estatuto de Autonomía de 1982, lo que supone una mala técnica legislativa difícil de justificar, puesto que la referencia que allí se hace a la ley electoral autonómica y a la mayoría necesaria para aprobarla no tiene vocación de transitoriedad alguna y además se omite en la parte del articulado que se refiere a las elecciones al Parlamento”. Y añade: “también en la disposición transitoria primera de su Estatuto de Autonomía ha refugiado la Comunidad Autónoma de Canarias esta exigencia de rigidez”.
- En cuanto al artículo del Reglamento del Parlamento de Galicia que, sin apoyo estatutario, impone una mayoría legislativa cualificada para aprobar la ley elec-

154 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 2º-C.

155 Con el mismo criterio, el profesor Ángel Garrorena Morales (“Reforma...”, *op. cit.*, pág. 36) afirma que la decisión de exigir una mayoría cualificada para aprobar y reformar la ley electoral autonómica únicamente debería constar en el texto de los Estatutos de Autonomía.

156 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 36-37.

toral autonómica,¹⁵⁷ hay que señalar que posiblemente sea inconstitucional, a tenor de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 179/1989,¹⁵⁸ referida al Reglamento del Parlamento de Navarra. En efecto, en dicha resolución, tras afirmar que, en principio, no puede reputarse inconstitucional (por vulneración de lo dispuesto en el artículo 1.1 CE) la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios autonómicos, añade que, “ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, el punto de referencia para determinar la legitimidad constitucional de las normas que, en los diversos Reglamentos parlamentarios autonómicos, regulen esta materia habrán de ser las disposiciones contenidas sobre el particular en el correspondiente Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica que ha de contener la organización de las instituciones autonómicas propias, según el artículo 147 CE, y cuya aprobación se realiza mediante ley orgánica (artículo 81.1 CE)”. Con el mismo criterio, el profesor Garrorena Morales¹⁵⁹ considera “espuria” y “casi incomprensible” que la exigencia de mayoría reforzada para aprobar la ley electoral autonómica venga impuesta por el reglamento parlamentario y no por el Estatuto de Autonomía (lo que –como hemos dicho– ocurre en Galicia actualmente y ocurrió en Cataluña hasta la aprobación del Estatuto de 2006). En estos supuestos, como subraya el catedrático de la Universidad de Murcia, “la técnica seguida para convertir la ley electoral en una ley reforzada es de todo punto censurable y lesiona reglas que todos solemos considerar irrenunciables en el ámbito de la teoría de las fuentes del Derecho”. Ciertamente, “está claro que solo el Estatuto es *fuentes de las fuentes* para el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de que se trate.

157 El Estatuto de Autonomía de Galicia (artículo 11.5) encomienda el desarrollo de los aspectos electorales a “una ley del Parlamento de Galicia”, sin mayores concreciones de quórum de aprobación. Tal laconismo nos podría llevar a pensar que la ley electoral de dicha Comunidad puede aprobarse por *mayoría simple* de la Cámara (esto es, más votos a favor que en contra). Sin embargo, el artículo 127.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia afirma literalmente que, “en todo caso, la aprobación de las leyes a que se refiere el apartado 1 del artículo 126 de este Reglamento requiere el voto favorable de la *mayoría absoluta* de los miembros del Parlamento en una votación final de totalidad”. Y el artículo 126.1 del Reglamento se refiere a “las leyes de desarrollo básico que prevé el Estatuto de Galicia”, entre las cuales se encuentra, obviamente, la mencionada ley electoral. Así lo subraya de forma expresa el profesor José Antonio Portero Molina (“El régimen electoral del Parlamento de Galicia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 337), al afirmar que la Ley electoral gallega “es de las consideradas de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía de Galicia y requiere para su aprobación mayoría absoluta de la Cámara en votación final de totalidad, 127.1 Reglamento del Parlamento de Galicia”.

158 STC 179/1989, *cit.*, fund. juríd. 7º.

159 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 39 y 41.

En consecuencia, solo a él le corresponde habilitar potestades normativas en determinados sujetos, fijar las condiciones de la creación de normas y establecer los tipos normativos –estos y solo estos– en los que tales normas hayan de contenerse. Los reglamentos parlamentarios, en cambio, no son normas con título suficiente ni para crear tipos normativos nuevos ni para alterar el régimen de producción de los que el Estatuto ha creado”. En consecuencia, se puede afirmar que los reglamentos parlamentarios catalán y gallego “no eran, en el momento que adoptaron las decisiones que comentamos, la norma de producción competente para dicho cometido”.

D) La rigidez de las leyes electorales autonómicas: su discutida conveniencia

Pasando de las consideraciones acerca de su legitimidad constitucional a la *valoración de su conveniencia política*, debemos indicar que la exigencia de mayorías reforzadas para aprobar las leyes electorales autonómicas ha provocado, en el ámbito doctrinal, posiciones enfrentadas. Así, un cualificado sector de la doctrina –con argumentos sólidos aunque, a nuestro juicio, no definitivos– ha valorado en términos negativos dicho requisito.¹⁶⁰ No es este, sin embargo, nuestro criterio. En efecto, la exigencia estatutaria de una mayoría reforzada para aprobar las normas electorales autonómicas, que busca un amplio consenso entre las principales fuerzas políticas en esta materia,¹⁶¹ nos parece –con la precisión que haremos más adelante– ciertamente positiva, pues evitará (o, al menos, dificultará) el desafuero (que se ha cometido en algunas Comunidades Autónomas) de apro-

160 Esta valoración crítica ha sido realizada por el profesor Miguel Ángel Presno Linera (“Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 142). En concreto, refiriéndose a la exigencia de mayorías cualificadas para aprobar las leyes electorales autonómicas, habla de la “trampa del consenso”, pues –a su juicio– el requisito de un alto grado de acuerdo entre los grupos parlamentarios impedirá, en la mayoría de los casos, que prosperen aquellas reformas que pongan “en juego el futuro político e institucional de los grupos implicados”. Tampoco se muestra partidario de hacer rígidas las leyes electorales el profesor Ángel Garrorena Morales (“Reforma...”, *op. cit.*, págs. 19-72), pues –a su entender– una vez que la Constitución, la LOREG y los Estatutos de Autonomía han fijado los elementos esenciales de cada sistema electoral autonómico, las otras decisiones deberían quedar en manos del legislador autonómico, sin que volvieran a pesar sobre el mismo otras exigencias exorbitantes (págs. 26, 59 y 67-68). De especial interés, para ver la postura del profesor Garrorena Morales, es el último epígrafe de aquel trabajo –dentro del capítulo “Crítica de la concepción de la ley electoral autonómica como ley reforzada”– bajo el rótulo “Razones de mi posición en contra” (págs. 43-72).

161 Con análogo criterio, el profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 23) afirma que “nada impide que la ley electoral autonómica” esté protegida “con procedimientos de rigidez formal para su adopción y modificación por el poder legislativo autonómico para garantizar un amplio apoyo parlamentario”.

bar una ley electoral muy partidista. Tal vez el caso paradigmático del peligro que acabamos de apuntar, digno de aparecer en los manuales como ejemplo de las peores prácticas electorales, sea el que tuvo lugar en las Islas Baleares en 1995. En esta Comunidad Autónoma, la barrera electoral se elevó del tres al cinco por ciento a dos meses de las elecciones, con el decisivo voto de un tráfuga (del PSOE al PP) y cuando las encuestas daban a Unió Mallorquina (anteriormente aliada al partido del Gobierno y ahora duramente enfrentada al mismo) en torno al cuatro por ciento de la intención de voto.¹⁶² Esta experiencia, que significaba romper las reglas del juego al final del partido con la impunidad que ofrece la mayoría parlamentaria, hizo nacer en buena parte de la clase política balear la idea de que era preciso poner las barreras jurídicas necesarias para que ello no pudiera repetirse, lo que se concretó en que el nuevo Estatuto de Autonomía –del año 2007– reforzó el quórum de apoyo parlamentario necesario para aprobar o modificar la ley electoral. No olvidemos que en la respetabilidad de la ley electoral se encuentra la respetabilidad del sistema político en su conjunto, y –como señalaron tempranamente Carreras Serra y Vallès Casadevall– una de las funciones esenciales de las elecciones es, sin duda, producir legitimación.¹⁶³

La rigidez de las normas electorales autonómicas, al dificultar la reforma de las mismas si no la avala una importante mayoría parlamentaria, dará estabilidad a los sistemas electorales territoriales, lo que –desde el punto político– suele proporcionar más ventajas que inconvenientes.¹⁶⁴ De hecho, a nuestro juicio, es necesario dotar a las normas electorales (al menos a las que contienen los aspectos nucleares del sistema que instauran) de una especial protección, que les garantice una mínima estabilidad, más allá de la variante voluntad de las fuerzas políticas que coyunturalmente tienen mayoría parlamentaria. Dicho en corto y por derecho, se trata de que las normas electorales básicas sean “resis-

162 Nos referimos a la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Cfr. Oliver Araujo, Joan y Calafell Ferrá, Vicente J.: “Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 375-376.

163 Cfr. De Carreras Serra, Francesc y Vallès Casadevall, Josep M.: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, pág. 19.

164 En efecto, como sostiene la profesora Paloma Biglino Campos (“La legislación...”, *op. cit.*, pág. 42), la permanencia del sistema electoral dota de seguridad jurídica a los comicios, “garantiza la imparcialidad objetiva del sistema y limita la posibilidad de que este sea alterado por mayorías coyunturales en su propio beneficio”.

tentes frente a los embates interesados de cualquier mayoría ocasional”.¹⁶⁵ Sin olvidar tampoco que esta exigencia de un quórum reforzado para su aprobación, amén de ser una importante garantía para las minorías, dará a dichas normas una mayor legitimidad, lo que ciertamente no es un beneficio despreciable.

Este parece ser el criterio de los últimos estatuyentes, pues seis de los siete nuevos Estatutos de Autonomía (aprobados desde 2006) han introducido *ex novo* el requisito de una mayoría cualificada para aprobar su ley electoral (cuando el primitivo Estatuto no lo había previsto) o han endurecido su rigidez originaria (en algunas Comunidades que –bien en el Reglamento de la Cámara, bien más correctamente en el propio Estatuto– ya lo habían previsto inicialmente).¹⁶⁶ En el primer grupo, se hallan los nuevos Estatutos de Autonomía de Andalucía¹⁶⁷ y Aragón,¹⁶⁸ que exigen una mayoría absoluta de los miembros de la Cámara para aprobar sus respectivas leyes electorales, cuando los primeros Estatutos de ambas Comunidades no habían establecido el carácter reforzado de su ley electoral.¹⁶⁹ En el segundo grupo –esto es, los Estatutos de Autonomía de la última generación que han endurecido la mayoría cualificada ya exigida anteriormente para aprobar su ley electoral–, hemos de incluir a los de Valencia (de mayoría de tres quintos a mayoría de dos tercios),¹⁷⁰ Cataluña e Islas Baleares (de mayoría

165 Tomo prestadas las palabras del profesor Ángel Garrorena Morales (“Reforma...”, *op. cit.*, pág. 24).

166 La excepción lo constituye el nuevo Estatuto de Autonomía de Castilla y León de 2007 (art. 20.4) que, igual que ya hacía el primer Estatuto de 1983 (art. 11), no demanda ningún quórum específico para aprobar la ley electoral autonómica.

167 El artículo 105.1 del EAAN de 2007 está redactado con el siguiente tenor: “La ley electoral, que requerirá mayoría absoluta para su aprobación, regulará...”.

168 El nuevo Estatuto de Aragón, en su artículo 37.6, afirma que “la ley electoral, aprobada en las Cortes de Aragón por mayoría absoluta, determinará...”.

169 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 42-43.

170 El artículo 13 del Estatuto de Autonomía valenciano de 1982 prescribía que la ley electoral de la Comunidad Autónoma debía ser aprobada “en votación de conjunto por las tres quintas partes de las Cortes Valencianas”, en tanto que el Estatuto de 2007 establece que “la ley electoral valenciana... será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts”. Como afirma el profesor Lluís Aguiló Lúcia [“Les Corts”, en el libro colectivo *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (director: José María Baño León), Thomson-Civitas-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 172], lo que se pretende conseguir es que la ley electoral valenciana tenga “el mayor consenso posible”. Para una aproximación a las complejas consecuencias electorales del nuevo Estatuto de Autonomía valenciano, cfr. Martínez Sospedra, Manuel: “Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana. (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)”, en *Corts*, núm. 18, 2007, págs. 121-145.

absoluta a mayoría de dos tercios)¹⁷¹ y Extremadura (de mayoría absoluta a mayoría de tres quintos).¹⁷²

A pesar de lo anterior, y matizando en cierta medida nuestra posición favorable a la rigidez de las leyes electorales autonómicas, debemos precisar que, a nuestro entender, dicha rigidez debería *circunscribirse a los elementos esenciales* de los respectivos sistemas electorales (esto es, el cuerpo electoral, la circunscripción electoral, la fórmula electoral, las listas electorales y la barrera electoral), sin extenderse a los elementos instrumentales del mismo (en concreto, los que se refieren a la Administración electoral, el procedimiento electoral y la financiación electoral), al objeto de facilitar la adaptación de estos últimos –siempre más coyunturales– a los cambios que la experiencia de los anteriores comicios haga aconsejables o incluso necesarios. Sin embargo, como pone de relieve el profesor Garrorena Morales,¹⁷³ once de las doce Comunidades Autónomas que han hecho de su ley electoral una norma rígida (Canarias es la excepción) “extienden ese

171 Aunque el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 se limitaba a afirmar que el Parlamento sería elegido “de acuerdo con la ley electoral que el propio Parlamento apruebe” (artículo 31.1), el Reglamento del Parlamento de Cataluña disponía que “la aprobación de las leyes a que se refiere el apartado 1 del artículo 110 de este Reglamento, requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta en una votación final sobre el conjunto del texto” (artículo 111.1). Y entre dichas leyes se encontraba la prevista en el artículo 31.1, esto es, la ley electoral. Sin embargo, aunque hubo algunos intentos en este sentido, el Parlamento catalán no logró aprobarla durante la vigencia de su primer Estatuto. A pesar de ello, el nuevo Estatuto de Autonomía de 2006 no se ha amedrentado, exigiendo que el futuro régimen electoral catalán esté “regulado por una ley del Parlamento aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría de dos terceras partes de los diputados” (artículo 56.2 *in fine*).

El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 1983, en su artículo 20.3, exigía la mayoría absoluta para aprobar la ley electoral de la Comunidad (“Una ley del Parlamento aprobada por mayoría absoluta regulará el total de diputados que lo han de integrar, los distritos electorales y el número de diputados que a cada uno de ellos ha de corresponder elegir”). Por su parte, el artículo 41.4 del nuevo Estatuto de 2007 la ha incrementado hasta la mayoría de dos tercios (“Una ley del Parlamento, aprobada por mayoría cualificada de dos tercios, regulará el total de diputados que deben integrarlo, el número de diputados que debe corresponder elegir en cada una de las circunscripciones electorales y las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad que les afecten”).

172 El Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 –en su artículo 21.1, segundo párrafo– afirmaba lo siguiente: “Una ley de la Comunidad, aprobada por mayoría absoluta, regulará el procedimiento de elección”. Por su parte, el artículo 17.4 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2011, de forma mucho más precisa, está redactado en los siguientes términos: “La ley electoral, cuya aprobación requerirá mayoría de tres quintos de los diputados de la Asamblea, regulará la convocatoria de las elecciones; el procedimiento y los sistemas electorales; la fórmula de atribución de escaños; las subvenciones, los gastos electorales y su control; y un sistema específico de inelegibilidad e incompatibilidad de los candidatos y diputados”.

173 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 38, 43 y 68-69.

refuerzo a la totalidad de su texto, sin distinguir alguno sobre el diferente contenido o la muy plural trascendencia institucional que pueden poseer los variados preceptos que suele incorporar dicha ley”, es decir, “sin que el autor del correspondiente Estatuto se haya parado a considerar la diferente entidad que tales normas suelen tener”. Para poner de relieve la falta de lógica de esta extensión de la rigidez a *todos los artículos* la ley electoral, el profesor Garrarena Morales pone varios ejemplos de preceptos de valor normativo ínfimo que, sin embargo, gozan –por aquella defectuosa técnica– de garantía procedimental reforzada. En concreto alude, a modo de ejemplo entre muchísimos otros que podría haber escogido, al artículo 26.4 de la Ley electoral de La Rioja (“La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de La Rioja extenderá diligencia haciendo constar la fecha y hora de presentación de cada candidatura y expedirá recibo de la misma”) y al artículo 13.2 de la Ley electoral de Extremadura (“La percepción de dichas retribuciones –se refiere a las compensaciones económicas de los miembros de las Juntas Electorales– es, en todo caso, compatible con la de sus haberes”). Los ejemplos de preceptos nimios podrían multiplicarse en todas y cada una de las leyes electorales autonómicas, tanto las de mayoría cualificada como las de mayoría simple.

E) El contenido de las leyes electorales autonómicas: valoración

Por lo que se refiere al contenido material de las leyes electorales autonómicas (ámbito en el que, por efecto del principio de competencia, pueden legítimamente desplazar a las demás normas), hay que subrayar que todas ellas han sido redactadas a la vista de los tres parámetros que constriñen imperativamente al legislador autonómico, esto es, respetando el bloque de constitucionalidad en este ámbito, integrado por: los mandatos constitucionales, los preceptos no disponibles de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y las previsiones del propio Estatuto de Autonomía. Sin embargo, acatando dichos límites, el legislador autonómico aún goza de un considerable margen de libertad para completar su sistema electoral, actuando también, de alguna manera, “como legislador de los derechos de sufragio”.¹⁷⁴ En efecto, dentro de aquel marco normativo, cada Comunidad Autónoma, a través de una ley de su Parlamento, tiene competencia para regular algunos elementos de su propio sistema electoral, esto es, para “introducir previsiones específicas para su propio territorio”¹⁷⁵ (como hemos reiterado, el margen de los legisladores autonómicos no es uniforme, siendo mayor o menor en función del grado de concreción que ha consagrado el respec-

174 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 4º.

175 Cfr. Bigliano Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, pág. 24.

tivo Estatuto de Autonomía). Entre los elementos que aún pueden estar a su disposición, citaremos, a modo de ejemplo, la concreta fórmula proporcional, la existencia o no de barrera electoral y –de existir– el porcentaje de la misma, el carácter abierto o cerrado de las listas electorales, la forma de ejercicio del derecho de sufragio activo, la distribución de espacios de propaganda gratuitos en los medios de comunicación públicos y las subvenciones electorales.

A pesar de este importante conjunto de facultades para innovar, en la práctica estas han sido muy poco utilizadas,¹⁷⁶ pues las leyes electorales autonómicas, en muchos de sus preceptos, repiten literalmente los artículos de la LOREG o, aún más simple, se remiten a ellos de forma expresa.¹⁷⁷ En efecto, la originalidad de los legisladores autonómicos en este ámbito –si dejamos aparte, en alguna medida, al vasco– ha sido muy limitada. Ello ha provocado que un autor haya hablado de “mimetismo” y de “economía normativa exagerada”,¹⁷⁸ y otro de “escasa creatividad”.¹⁷⁹ De hecho, como afirma perspicazmente Gavara de Cara,¹⁸⁰ la inexistencia de ley electoral propia de Cataluña –tras más de treinta años de plena autonomía en dicha Comunidad– pone de relieve algo, en principio, chocante: que “para el pleno desarrollo político autonómico” podría resultar “innecesario y superficial” la existencia de leyes electorales territoriales. Sea como sea, dieciséis Comunidades sí que han optado, desde momentos muy iniciales de su andadura autonómica, por dotarse de una ley electoral propia. En la actualidad, dichas leyes electorales autonómicas, que han sido objeto de numerosas reformas, son las siguientes:

- 1) *País Vasco*: Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco (LEPV). Modificada por la Ley 15/1998, de 19 de junio, por la Ley 6/2000, de 4 de octubre, por la Ley 1/2003, de 28 de marzo, y por la Ley 4/2005, de 18 de febrero.
- 2) *Galicia*: Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia (LEG). Modificada por la Ley 15/1992, de 30 de diciembre, y por la Ley 12/2004, de 7 de diciembre.

176 Cfr. Fernández Valverde, Rafael: “El reparto...”, *op. cit.*, págs. 194-195. El profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*) ha estudiado, con gran detalle y precisión, en qué medida los diferentes legisladores autonómicos han utilizado estos espacios de libertad.

177 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 221.

178 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis: “El sistema...”, *op. cit.*, 176-178.

179 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 129.

180 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 359.

- 3) *Andalucía*: Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía (LEAN). Modificada por la Ley 5/1994, de 3 de mayo, por la Ley 6/1994, de 18 de mayo, por la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, y por Ley 5/2005, de 8 de abril.
- 4) *Principado de Asturias*: Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias (LEAS). Modificada por la Ley 3/1991, de 25 de marzo.
- 5) *Cantabria*: Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones al Parlamento de Cantabria (LECA).¹⁸¹ Modificada por la Ley 4/1991, de 22 de marzo, por la Ley 6/1999, de 24 de marzo, y por la Ley 1/2000, de 24 de mayo.
- 6) *La Rioja*: Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones al Parlamento de La Rioja (LELR).¹⁸²
- 7) *Región de Murcia*: Ley 2/1987, de 24 de febrero, electoral de la Región de Murcia (LERM).¹⁸³ Modificada por la Ley 1/1991, de 15 de marzo, y por la Ley 9/1995, de 24 de abril.

181 En su redacción originaria, esta norma se denominaba Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria. El cambio de denominación de las instituciones de autogobierno de Cantabria operada por la reforma del Estatuto de Autonomía aprobada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre, motivó el cambio de denominación de la Ley electoral cántabra.

182 Formalmente, la Ley 3/1991 todavía se denomina “de elecciones a la Diputación General de La Rioja”, pues su título no ha sido expresamente modificado. Sin embargo, es evidente que, tras la reforma del Estatuto de Autonomía de La Rioja (Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero), hay que entender que la referencia a la “Diputación General de La Rioja” es ahora al “Parlamento de la Rioja”. De hecho, en el Decreto 3/2007, de 2 de abril, por el que se convocaron las elecciones de 27 de mayo de 2007 al Parlamento de La Rioja, cuando se alude a la Ley 3/1991, de 21 de marzo, se denomina *informalmente* “Ley... por la que se regulan las elecciones al *Parlamento* de La Rioja” (preámbulo) y “Ley... reguladora de las elecciones al *Parlamento* de La Rioja” (artículo 2).

183 La LERM fue aprobada por la Asamblea Regional “con el único respaldo del Grupo Parlamentario Socialista, que en ese momento contaba con una cómoda mayoría en la Cámara y que era el que sostenía al Gobierno. El tiempo ha jugado, sin embargo, a favor de la Ley. Su respaldo político ha aumentado considerablemente con el paso de los años, pues el Partido Popular se ha revelado, desde que está en el poder, como el más firme valedor de los elementos controvertidos. La oposición a la Ley he quedado reducida a Izquierda Unida y a varios partidos extraparlamentarios, como el Partido Cantonal, y se centra”, sobre todo, en la circunscripción y la barrera electoral. Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 84.

- 8) *Comunidad Valenciana*: Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana (LECV),¹⁸⁴ en lo que no esté derogada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.¹⁸⁵
- 9) *Aragón*: Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (LEAR). Modificada por la Ley 4/1991, de 20 de marzo, por la Ley 4/1992, de 17 de marzo, por la Ley 3/1995, de 29 de marzo, por la Ley 13/1997, de 15 de diciembre, y por la Ley 10/1999, de 14 de abril.
- 10) *Castilla-La Mancha*: Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha (LECLM). Modificada por la Ley 5/1990, de 26 de diciembre, por la Ley 1/1991, de 15 de marzo, por la Ley 5/1994, de 16 de diciembre, por la Ley

184 Una sumaria pero completa descripción de esta norma puede verse en el trabajo de la profesora Ainhoa Uribe Otalora titulado: “La evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral: balance y perspectivas de futuro de la representación de las valencianas y los valencianos”, en *Corts*, núm. 23, 2010, esp. págs. 331-338.

185 De acuerdo con el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de 2006, la ley electoral valenciana “será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts”. La interpretación y alcance de este precepto han provocado, en el ámbito jurídico valenciano, una viva polémica, que solamente tendrá punto y final con la aprobación de una nueva ley electoral autonómica. Los actores más representativos de este debate público (que tuvo su principal reflejo en el diario *El País*, edición de la Comunidad Valenciana, los días 16, 17 y 20 de febrero de 2006) han sido el profesor de Derecho Constitucional Manuel Martínez Sospedra, por una parte, y el Director del Gabinete Jurídico de la Generalidad y Abogado del Estado José Marí, por otra. Para el primero, el nuevo Estatuto de Autonomía ha derogado cuantas disposiciones anteriores a la fecha de su entrada en vigor no se ajusten a sus previsiones, como sucede con la Ley 1/1987, electoral valenciana, cuyo diseño por razones obvias no se corresponde al vigente texto estatutario (el vacío normativo que provoca esta interpretación se colmaría, a juicio del profesor Martínez Sospedra, aplicando el sistema previsto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en virtud de la cláusula de supletoriedad establecida en el artículo 149.3 CE). En sentido contrario se expresaba José Marí, para quien, en tanto no se apruebe una nueva ley electoral (que, al requerir la mayoría de dos tercios, exigirá el difícil consenso entre el PP-CV y el PSOE-PV), sigue estando en vigor la Ley electoral de 1987 en todo lo que no contradiga lo dispuesto en los artículos 23 y 24 del Estatuto de Autonomía de 2006. Argumenta a favor de esta tesis que la LECV no ha sido formalmente derogada, así como la interpretación combinada de los principios de jerarquía normativa (artículos 9.1 CE y 1.1 de Código Civil) y del alcance derogativo de las leyes (artículo 2.2 del Código Civil). A nuestro juicio, esta última tesis parece más correcta, pues –como afirma el profesor Josep Maria Felip– existiendo normas electorales propias de la Comunidad Valenciana, como es la LECV (en lo que no colisione con el Estatuto de 2006), “la aplicación subsidiaria de la normativa estatal carecería de sentido jurídico; siempre y cuando no existan lagunas que la legislación propia no contemple y sí la LOREG”. Cfr. Felip i Sardà, Josep Maria: “El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 49/50, 2005 (realmente dicha publicación vio la luz el año siguiente, lo que explica que pudiera referirse a esta cuestión), págs. 130-135.

8/1998, de 19 de noviembre, por la Ley 11/2002, de 27 de junio, y por la Ley 12/2007, de 8 de noviembre.¹⁸⁶

- 11) *Canarias*: Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias (LECC). Como indica el último párrafo de su Exposición de Motivos, “la presente Ley contiene una regulación global del sistema electoral canario, afrontando el desarrollo de los preceptos estatutarios y regulando todos los aspectos del sistema, a excepción de los referidos en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía [*que son, precisamente, los nucleares de su sistema electoral*]¹⁸⁷ y aquellos que vengán contemplados explícitamente por preceptos directamente aplicables de la LOREG y que no requieren una adaptación al ámbito autonómico”. Modificada por la Ley 11/2007, de 18 de abril.
- 12) *Navarra*: Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra (LENA). Modificada por la Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo, por la Ley Foral 13/1998, de 6 de octubre, y por la Ley Foral 4/2004, de 2 de junio.
- 13) *Extremadura*: Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura (LEEX). Modificada por la Ley 2/1991, de 21 de marzo.
- 14) *Islas Baleares*: Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (LEIB). Modificada por la Ley 4/1995, de 21

186 Un valioso estudio sobre el sistema electoral castellano-manchego ha sido elaborado por el profesor Tomás Vidal Marín: *Sistemas electorales y Estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006.

187 La disposición transitoria primera del EACC está redactada, en la actualidad, con el siguiente tenor literal: “1) De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se fija en 60 el número de diputados del Parlamento Canario, conforme a la siguiente distribución: 15 por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, ocho por La Palma, ocho por Lanzarote, siete por Fuerteventura, cuatro por La Gomera y tres por El Hierro. 2) Igualmente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 9 del presente Estatuto, y en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma”.

de marzo, por la Ley 5/1995, de 22 de marzo, por la Ley 9/1997, de 22 de diciembre, y por la Ley 6/2002, de 21 de junio.

- 15) *Comunidad de Madrid*: Ley 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid (LECM). Modificada por la Ley 4/1991, de 21 de marzo, por la Ley 5/1995, de 28 de marzo, por la Ley 15/1995, de 21 de abril, por la Ley 12/1998, de 9 de julio, por la Ley 24/1999, de 27 de diciembre, por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre, por la Ley 12/2003, de 26 de agosto, y por la Ley 4/2006, de 22 de diciembre.
- 16) *Castilla y León*: Ley 3/1987, de 30 de marzo, electoral de Castilla y León (LECYL). Modificada por la Ley 4/1991, de 20 de marzo, y por la Ley 13/1998, de 23 de diciembre.

Si examinamos el contenido de la práctica totalidad de estas leyes electorales (con la relativa excepción de la del País Vasco), vemos que todas ellas responden a un patrón muy parecido. Como afirma el profesor Torres del Moral,¹⁸⁸ “las leyes electorales autonómicas se han inspirado de principio a fin en la LOREG”. En efecto, en la mayoría de los casos nos encontramos “con una redacción mimética que se repite de una Comunidad a otra o que reproduce fórmulas literalmente tomadas de la ley del Estado, y en las que lo que encontramos, con muy ligeras variantes, es lo siguiente: una especificación de cuál vaya a ser la circunscripción electoral en aquellas escasas Comunidades que, debiendo llevar esta decisión a su Estatuto, no lo hicieron; una concreción de la fórmula de recuento relativa al sistema proporcional que todos los Estatutos –como pueden y les pertenece– dan por predecido; y –a partir de aquí– una larga serie de normas que o son mera adaptación y complemento de la LOREG destinada a posibilitar su aplicación a las elecciones autonómicas, o son literalmente reenvíos a la LOREG, o añaden tan solo reglas cuya entidad roza lo reglamentario, o –en fin– son simples obviedades” que nadie podría razonablemente discutir.¹⁸⁹ Una vez más, el mimetismo normativo, tan presente en la construcción de nuestro Estado de las autonomías, ha tenido un papel muy destacado.

La obligatoria aplicación a las elecciones autonómicas de 116 artículos de la LOREG, la existencia de unas amplias regulaciones estatutarias y la escasa voluntad innovadora de los legisladores autonómicos han provocado, en pala-

188 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 210.

189 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, págs. 68-69.

bras del profesor Presno Linera,¹⁹⁰ que el contenido de las leyes electorales autonómicas pueda definirse como “redundante, reglamentario y minimalista”. En efecto, en *primer lugar*, estas leyes son *redundantes* porque reproducen –ciertamente, en distinta medida– numerosos preceptos de la LOREG, así como algunos de los artículos del propio Estatuto de Autonomía. También son, en *segundo lugar, reglamentarias*, ya que, “el elevado grado de predeterminación del sistema electoral” contenido en la LOREG y en el Estatuto respectivo, “convierte, en numerosas ocasiones, a la norma legal en un mero desarrollo de detalle”.¹⁹¹ Ciertamente, como indica el profesor Gavara de Cara,¹⁹² en muchas materias, “el espacio de libre configuración del legislador autonómico es mínimo y cuando existe tiene un carácter meramente reglamentario”, ya que se trata de precisar cuestiones menores. De hecho, las referidas limitaciones al contenido de las leyes electorales autonómicas han provocado, en alguna medida, que estas, al no poder regular *lo más*, hayan regulado *lo menos*, dando a muchos de sus artículos un contenido propio de reglamento, con el consiguiente efecto de que estas cuestiones nimias se encuentren reguladas con la rigidez que aportan las normas con rango legal.¹⁹³ Por último, en *tercer lugar*, hay que indicar que, como consecuencia de lo anterior, las leyes electorales autonómicas tienen un *contenido original mínimo*, lo que –desde una perspectiva material– las relega a una posición secundaria en el cuadro de fuentes del derecho en materia electoral. Así, como ha subrayado el profesor Garrorena Morales,¹⁹⁴ todas estas leyes responden a un patrón similar, en el que se reproducen de forma mimética (en el fondo y, casi siempre, también en la redacción) preceptos tomados de la LOREG. Todo ello conduce al profesor Gavara de Cara¹⁹⁵ a afirmar –tal vez algo exageradamente– que, en la actual situación, la ley electoral autonómica es “una disposición inútil, en el sentido de que la mayor parte de las singularidades autonómicas aparecen reguladas en los Estatutos de Autonomía, y el resto de sus prescripciones son mera reiteración y repetición de los criterios utilizados por la LOREG”. A tenor de lo que acabamos de indicar, ya no sorprende tanto que las elecciones al Parlamento de Cataluña se hayan podido convocar y llevar a cabo en nueve ocasiones sin que dicha Comunidad disponga de ley electoral propia.

190 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 135-137.

191 *Ibidem*, pág. 136.

192 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 70.

193 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 93-95.

194 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Reforma...”, *op. cit.*, pág. 70.

195 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 103.

Aunque –como acabamos de señalar– el contenido innovador de las leyes electorales autonómicas es, con pequeñas diferencias de grado, francamente escaso, puede sorprender a un observador superficial la *diferente extensión* entre las leyes electorales de unas y otras Comunidades Autónomas. Los casos extremos serían, en uno y otro sentido, el País Vasco y la Comunidad de Madrid. En efecto, frente a la Ley de elecciones al Parlamento de Euskadi que consta de 154 artículos –además de los artículos bises, ters, quaters, quinqués, sexies, septies y octies (algunos de ellos muy extensos)–, la Ley electoral madrileña solo está integrada por veintiséis artículos. Los motivos de tan dispar extensión son políticos y, si se nos permite la licencia, de carácter psicológico. En efecto, el Parlamento Vasco, aunque no tiene competencia para ello, ha querido hacerse la ilusión de elaborar una legislación electoral completa, aunque haya sido al coste de tener que reproducir decenas de artículos de la LOREG. De esta manera, se ha podido lograr una norma que tiene la apariencia de una ley electoral íntegra, pero –como afirma Presno Linera–¹⁹⁶ “a poco que se indague en su contenido se constata que poco parecido tiene con la realidad”. Por su parte, la Ley electoral de la Asamblea de Madrid ha optado expresamente por la mínima extensión. Así, en su Exposición de Motivos se nos explica que el principio seguido a la hora de elaborar esta Ley “ha sido el de mantener una gran economía normativa, es decir, el criterio de solo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que la mencionada disposición adicional [*se refiere, obviamente, a la disposición adicional primera de la LOREG*] declara supletorios. Ello permite que la presente Ley electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidades Autónomas..., lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley”.

Mención aparte merece el caso de *Cataluña*, pues –aunque resulte sorprendente– aún carece de ley electoral autonómica. En efecto, ni el mandato contenido en el artículo 31.1 del Estatuto de 1979 (“El Parlamento será elegido... de acuerdo con la ley electoral que el propio Parlamento apruebe”) ni el recogido en el artículo 56.2, *in fine*, del Estatuto de 2006 (“El régimen electoral es regulado por una ley del Parlamento aprobada en una votación final sobre el conjunto del texto por mayoría de dos terceras partes de los diputados”) se han cumplido.¹⁹⁷ Cierta-

196 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 135.

197 El profesor Francesc De Carreras Serra [“Cataluña. La autonomía de Cataluña (1977-2003): una interpretación”, en el libro colectivo *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políti-

mente, más de treinta años después de la entrada en vigor del primer Estatuto de Autonomía, aún no se ha dictado esta ley electoral ni parece que vaya a serlo a corto plazo. De hecho, a principios de 2010 se constató el último fracaso en este sentido.¹⁹⁸ Las diferencias políticas sobre su contenido¹⁹⁹ han hecho fracasar todos los intentos que se han puesto en marcha para dar cumplimiento a los sucesivos mandatos estatutarios.²⁰⁰ Precisamente por ello, sigue siendo de aplicación la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979 (declarada expresamente vigente por la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de 2006),²⁰¹ que establece unas normas provisionales “en tanto una ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento”. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el punto cinco de la indicada disposi-

cos y Constitucionales, Madrid, 2003, pág. 260] afirma que la “voluntad expresa” del Estatuto de Autonomía de 1979 era extender la vigencia de su disposición transitoria cuarta “solo a las primeras elecciones”. Sin embargo –sigue diciendo este autor–, “dado que esta regulación provisional favorecía al partido en el Gobierno [*Convergència i Unió*], la aprobación de una ley electoral catalana ha sido siempre aplazada”. Idéntica es la valoración que efectúa el profesor Antonio Torres del Moral (“Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 228), al afirmar que “los Gobiernos de CiU han preferido ir aplazando el problema”.

198 En *Lavanguardia.es* del día 12 de febrero de 2010 apareció la noticia de que la Ponencia parlamentaria encargada de redactar la ley electoral catalana había certificado, en su décima reunión, “su rotundo fracaso, ante la imposibilidad de los partidos catalanes de encontrar un mínimo denominador común alrededor del sistema de reparto de escaños”. El principal motivo de dicho fracaso se atribuía a que CiU apelaba a la defensa del territorio para rechazar una mayor proporcionalidad, que beneficiaría a Barcelona, pero que haría perder peso electoral a Tarragona, Lérida y Gerona.

199 En esencia, las diferencias radican en que el Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC) quiere acentuar el valor electoral de la población, en tanto que *Convergència i Unió* (CiU) pretende dar mayor peso electoral al territorio. Es evidente que no es ajeno a estos planteamientos el hecho de que, tradicionalmente, los socialistas logran sus mejores resultados en la provincia de Barcelona, en tanto que los nacionalistas los obtienen en las otras tres provincias catalanas. En un tono ciertamente muy crítico, el profesor Antonio Torres del Moral (“Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 227) ha escrito: “La causa (al menos, la más importante y conocida) [*de la inexistencia de una ley electoral catalana*] ha residido en la disparidad de los criterios a la hora de determinar la circunscripción electoral (...) los intereses de los partidos no son coincidentes, puesto que, actualmente, el PSC tiene su botín electoral en la circunscripción mayor, Barcelona, y CiU i ERC en las otras tres provincias”.

200 Interesantes sugerencias sobre el posible contenido de la futura ley electoral de Cataluña pueden verse en: VV. AA.: *Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002; Magre Ferran, Jaume: “Reflexions entorn del sistema electoral del Parlament de Catalunya: efectes, propostes i límits”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, págs. 163-188.

201 La disposición transitoria segunda del EAC de 2006 afirma: “Las disposiciones transitorias tercera, cuarta y sexta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña mantienen, en lo que corresponda, *la vigencia como regulación transitoria*” (la cursiva es nuestra).

ción transitoria cuarta del Estatuto de 1979, “en todo aquello que no esté previsto” en la misma, son “de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados”. El Tribunal Constitucional,²⁰² ante la afirmación de unos recurrentes en amparo acerca de que esta disposición transitoria solo contenía “mero derecho supletorio”, declaró que lo que, en realidad, encierra el apartado cinco de la disposición transitoria cuarta es “un reenvío normativo, por obra del cual la propia norma estatutaria explicita su falta temporal de plenitud, a la espera de la propia ley de la Comunidad Autónoma, e incorpora, como normas *directamente* aplicables” al ordenamiento autonómico, las que lo sean al Congreso de los Diputados.²⁰³ Como señala el profesor Vallès Casadevall,²⁰⁴ tres observaciones de carácter global pueden deducirse del sistema electoral catalán: su génesis políticamente difícil, su provisionalidad y su dependencia legal y política del sistema electoral estatal.²⁰⁵

2.6. Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos y otras disposiciones

Para conocer la regulación de algunos aspectos secundarios e instrumentales de las elecciones autonómicas y para contemplar determinados efectos colaterales de las mismas resulta, también, necesario acudir a los reglamentos de los

202 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 3º.

203 A efectos de evitar ambigüedades, el Parlamento catalán aprobó la Ley 5/1984, de 5 de marzo, por la que se adapta la normativa general electoral para *las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1984*. El motivo y el objetivo de esta Ley vienen expresados en el breve preámbulo de la misma, al afirmar que, “dado que no existe todavía la ley electoral propia de Cataluña, es preciso dictar una norma provisional por la que se adapte, al carácter y al ámbito de las elecciones [*se sobreentiende que catalanas*], la normativa general vigente en materia electoral”. En coherencia con ello, el artículo único de esta Ley dispone lo siguiente: “Las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1984 se regirán por lo que determina la disposición transitoria cuarta, apartados 2, 3 y 4, del Estatuto de Autonomía. De conformidad con lo que establece el apartado 5 de esta disposición transitoria cuarta, debe aplicarse el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, con las modificaciones y adaptaciones derivadas del carácter y ámbito de la consulta electoral, y en este sentido se entiende que las competencias atribuidas al Gobierno del Estado y a sus autoridades se asignan a los órganos correspondientes de la Generalidad de Cataluña, en todas las materias que no son competencia exclusiva de aquel. Las referencias al *Boletín Oficial del Estado* y al *Boletín Oficial* de la Provincia previstas en dicha normativa electoral se entenderán siempre referidas al *Diari Oficial de la Generalitat*”.

204 Cfr. Vallès Casadevall, Josep M.: “Elecció dels diputats”, en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, vol. III, págs. 103-104.

205 Para un estudio del sistema electoral catalán, cfr. Viver i Pi-Sunyer, Carles: “Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya”, en *Administració Pública*, núm. 4, 1981, págs. 27-39.

propios Parlamentos autonómicos.²⁰⁶ Así, y únicamente a modo de ejemplo, podemos citar diversos preceptos del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares (aprobado el 4 de junio de 1986) que, de alguna manera, inciden en el procedimiento electoral o lo toman en consideración como punto de referencia. En concreto, y entre otros, el artículo 2 (“Celebradas las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares y una vez proclamados oficialmente sus resultados, el Presidente del Gobierno de la Comunidad Autónoma en funciones convocará, mediante decreto, la sesión constitutiva, que tendrá lugar dentro del plazo máximo establecido en el Estatuto”), el artículo 7.1 (“El diputado proclamado electo adquirirá la condición plena de diputado por el cumplimiento conjunto de los siguientes requisitos: 1º. Presentar en la Oficialía Mayor la credencial expedida por el correspondiente órgano de la Administración electoral”), el artículo 9 (“El diputado perderá su condición de tal por las siguientes causas: 1ª. Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del diputado”); el artículo 22.3 (“No podrán constituirse ni fraccionarse en Grupos Parlamentarios diversos aquellos [*diputados*] que a las elecciones hayan comparecido bajo una misma formación, grupo, coalición o partido político”), el artículo 35.3 (“Se procederá a nueva elección de los miembros de la Mesa, cuando las sentencias recaídas en los recursos contencioso-electorales supusiesen cambio en la titularidad de más del diez por ciento de los escaños. Esta elección tendrá lugar una vez que los nuevos diputados hayan adquirido la plena condición como tales”); el artículo 36.3 (“Si en alguna votación se produjera empate, se celebrarán sucesivas votaciones entre los candidatos igualados en votos, y si el empate persistiera después de cuatro votaciones, se considerará elegido el candidato que forme parte de la lista más votada en las elecciones autonómicas”), y el artículo 142.2 (“Si transcurrido el plazo de sesenta días, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Parlamento, este quedará automáticamente disuelto, procediéndose a la convocatoria de nuevas elecciones para el mismo”). Normas similares, cuando no

206 Los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque formalmente no son leyes, tienen rango de ley, motivo por el cual son susceptibles de declaración de inconstitucionalidad por el Tribunal Constitucional a través del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad. Parafraseando al Tribunal Constitucional (en la Sentencia 101/1983, de 18 de noviembre –ponente: Rafael Gómez-Ferrer Morant–, *BOE* de 14 de diciembre de 1983, fund. juríd. 3º), podemos afirmar que los reglamentos de los Parlamentos autonómicos se “encuentran directamente incardinados” al Estatuto de Autonomía, siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución y al Estatuto de Autonomía, su propia organización y funcionamiento. Por todo ello, como es sabido, los reglamentos parlamentarios autonómicos guardan con las leyes autonómicas una relación presidida por el principio de competencia, no de jerarquía.

idénticas, pueden encontrarse, como es obvio, en los Reglamentos parlamentarios de las demás Comunidades Autónomas.²⁰⁷

Por último, para completar el cuadro de fuentes del Derecho aplicables a las elecciones autonómicas, hemos de referirnos a otras normas estatales y autonómicas que, de algún modo, también inciden en las mismas. En concreto, y sin pretensión de exhaustividad, a las siguientes: la Ley y el Reglamento por los que se regulan la prestación de los servicios postales; el Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales; los decretos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas convocando sus respectivas elecciones; y las normas catalanas que han venido a subvenir a la falta de ley electoral en esta Comunidad Autónoma. Veamos, sumariamente, en qué aspectos dichas normas pueden incidir en las elecciones autonómicas:

- El artículo 22.5 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (que reproduce el artículo 22 de la derogada Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales) prevé la participación de la “Sociedad Estatal Correos y Telégrafos” –en su condición de operador al que se encomienda, durante quince años, la prestación del servicio postal universal– en el normal desarrollo de los procesos electorales, incluidos obviamente los autonómicos.²⁰⁸
- El Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales²⁰⁹ (modificado por el Real Decreto 1382/2002, de 20 de diciembre, y por la Orden INT/662/2011, de 23 de marzo, por la que se modifican los anexos del mismo),²¹⁰ fue aprobado por el Gobierno a partir de la amplia habilitación que le otorga la disposición adicional segunda de la LOREG (“se faculta al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean precisas para el cumplimiento y ejecución de la presente Ley”). Por lo que se refiere a su conte-

207 Si, por ejemplo, se desea hacer la misma operación con respecto al Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia (en la nueva redacción de 13 de junio de 2002), es preciso acudir a sus artículos 8.1, 8.2.d, 10.1.1, 28, 29, 34.1, 48, 139.1.b y 159.

208 Puede verse, a modo de ejemplo, la Orden FOM/2776/2010, de 18 de octubre, por la que se dictan normas sobre la colaboración del servicio de correos en las elecciones al Parlamento de Cataluña (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 263, de 30 de octubre de 2010).

209 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 92, de 17 de abril de 1999.

210 La disposición final primera del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales, habilita al Ministro del Interior para, previo informe de la Junta Electoral Central, modificar el contenido de sus anexos.

nido, podemos señalar que su capítulo I, bajo el epígrafe “Medios materiales”, trata de los locales utilizables en los procesos electorales, las urnas, las cabinas, las papeletas, los sobres y los impresos electorales. El capítulo II, titulado “Medios personales”, regula, por una parte, las gratificaciones e indemnizaciones al personal participante en los procesos electorales y, por otra, la cobertura de los riesgos de participación de los presidentes, los vocales y sus suplentes en las Mesas electorales. El capítulo III, a modo de cajón de sastre y bajo el amplio rótulo “Normas complementarias del procedimiento electoral”, reglamenta, entre otras cuestiones, la solicitud del voto por correo en caso de enfermedad o incapacidad que impida formularla personalmente, el voto por correo del personal embarcado, la gratuidad de determinados servicios de comunicación, el procedimiento para posibilitar la gratuidad de voto por correo de los electores residentes ausentes, los envíos de propaganda electoral y la jornada electoral. Por su parte, las disposiciones adicionales se refieren, entre otros aspectos, a la determinación del límite de los gastos electorales, a la aplicación de la propia norma (concretando que es de aplicación en los términos de la disposición adicional primera de la LOREG) y a las habilitaciones normativas a los Ministerios de Defensa e Interior. En síntesis, como expresa la Exposición de Motivos de este Real Decreto, las novedades más significativas del nuevo texto son las siguientes: regular la accesibilidad a los colegios electorales de las personas con minusvalías, agilizar y simplificar el procedimiento de entrega del material electoral a utilizar por las Mesas el día de la votación, unificar los impresos electorales de modo que los mismos modelos puedan ser utilizados en distintos procesos, modificar el régimen de abono de las gratificaciones a los miembros de las Juntas Electorales y a los Secretarios de los Ayuntamientos, corregir las deficiencias del sistema de reintegro de los gastos del voto por correo a los electores inscritos en el Censo Electoral de Residentes Ausentes en el extranjero, y reducir la disparidad de la normativa dictada con ocasión de cada proceso electoral (recopilándola en una misma norma reglamentaria).

- También resulta imprescindible tener en cuenta los decretos de los Presidentes de las Comunidades Autónomas convocando sus respectivas elecciones (esto es, diecisiete decretos dictados, en principio, cada cuatro años). Estas normas, publicadas tanto en el *Boletín Oficial del Estado* como en el diario oficial de la correspondiente Comunidad Autónoma, concretan: el día en que tendrán lugar las elecciones, el número total de diputados que van a integrar la Asamblea Legislativa, el número exacto de diputados que le corresponde elegir a cada circunscripción, los días y horas en que comienza y termina la campaña electoral, y el día y la hora en que el nuevo Parlamento celebrará su sesión constitutiva. Además, en algunos casos, los decretos de convocatoria incluyen otras

cuestiones, bien con voluntad recordatoria (por ejemplo, la prohibición a las Administraciones Públicas de realizar publicidad durante el tiempo de la campaña electoral, la referencia a la campaña institucional, las normas que rigen dichas elecciones, la publicidad que debe darse al propio decreto de convocatoria, etc.) o bien con ánimo previsor (así, por ejemplo, la disposición adicional única del Decreto 21/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Junta de Comunidades, por el que se convocan elecciones a Cortes de Castilla-La Mancha, afirma que “se publica como anexo del presente decreto el modelo oficial, elaborado por la Mesa de las Cortes, de la declaración de bienes, rentas y actividades que los candidatos, una vez proclamados por las Juntas Electorales Provinciales, deben presentar ante dicha Mesa”).

- La ausencia de la correspondiente ley electoral autonómica que regule, con la necesaria precisión, las elecciones al Parlamento de Cataluña, ha exigido la aprobación de diversas normas que –en atención a las elecciones ya en curso– vinieran a subvenir dicha falta de ley electoral. A modo de ejemplo, y por tanto sin pretensión de exhaustividad (que aquí y ahora no tendría demasiado sentido), podemos recordar la escueta Ley 5/1984, de 5 de marzo, por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña de 1984, y los extensos Decretos 332/2006, de 5 de septiembre, y 133/2010, de 5 de octubre, de normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2006 y 2010, respectivamente. La referida Ley 5/1984 afirmaba –en su preámbulo– que, “dado que no existe *todavía*²¹¹ la ley electoral propia de Cataluña, es preciso dictar una norma provisional por la que se adapte, al carácter y al ámbito” de dichas elecciones, “la normativa general vigente en materia electoral”. Para ello, en su artículo único, prescribía que, “con las modificaciones y adaptaciones derivadas del carácter y ámbito” de dicha consulta electoral, “se entiende que las competencias atribuidas al Gobierno del Estado y a sus autoridades se asignan a los órganos correspondientes de la Generalidad de Cataluña, en todas las materias que no son competencia exclusiva de aquel”. Por lo que se refiere a los citados Decretos 332/2006 y 133/2010 (prácticamente idénticos),²¹² hay que

211 La cursiva es, evidentemente, nuestra.

212 Las diferencias entre los decretos de normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2006 y 2010 son realmente mínimas. Las más relevantes se refieren a la adición en este último de algunos preceptos. En concreto, el referido a la difusión en Internet y exposición pública en los respectivos Ayuntamientos de la relación definitiva de Secciones, Mesas y locales electorales (artículo 3.4); a la necesidad de que las candidaturas comuniquen a la Junta Electoral competente los créditos bancarios que hayan solicitado para hacer

subrayar que la finalidad de los mismos es –según sus preámbulos– “facilitar el desarrollo de las elecciones al Parlamento de Cataluña” o, más concretamente –de conformidad con sus correspondientes artículos 1–, “establecer las normas complementarias que tienen que regir el proceso de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2006” y 2010, respectivamente. A tal efecto, se estructuran en trece capítulos²¹³ (amén de los numerosos anexos finales sobre material y documentación electorales) bajo los siguientes rótulos: disposiciones generales, Administración electoral, censo electoral, representantes de las formaciones políticas, candidaturas, campañas, material electoral, voto por correspondencia, apoderados e interventores, constitución de las mesas y escrutinio, recursos contencioso-electorales, permisos laborales y gratificaciones e indemnizaciones.

3. La homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos

3.1. Causas de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos

A la vista del contenido de la Constitución y de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (especialmente de su artículo 1.2 y de su disposición adicional primera, puntos 2 y 3), así como de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en este ámbito, ya se podía prever que el grado de originalidad del Derecho electoral autonómico (tanto del estatutario como del legislativo) iba a ser muy limitado.²¹⁴ Además, el tenor de las dieciséis leyes electorales autonómicas (que copian literalmente numerosos preceptos de la LOREG o se remiten ampliamente a ella para completar la regulación que contienen –incluso en numerosos aspectos que estaban a su disposición–) confirma dicha falta de originalidad y pone de relieve una fuerte homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos entre

frente a los gastos electorales (artículo 6.2); y al voto en sistema Braille de las personas con discapacidad visual (artículo 18).

213 Un examen apresurado del Decreto 332/2006 nos hubiera llevado a afirmar que eran doce sus capítulos, pues este es el número de su último capítulo; pero en realidad, como hemos indicado, son trece, pues el “capítulo V” está repetido, una vez con el epígrafe “Candidaturas” (este sí que sería el capítulo V) y otra vez con el rótulo “Campañas” (que debería ser el capítulo VI). Este error material ya aparece corregido en el Decreto 133/2010.

214 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 374-376.

sí y con el sistema electoral del Congreso de los Diputados.²¹⁵ En efecto, pese a las particularidades que presentan los sistemas electorales territoriales (casi siempre en cuestiones secundarias y menores), existen muchas semejanzas con el régimen electoral general o común; en algunos casos, por imperativo constitucional o legal y, en otros, simplemente por falta de originalidad de nuestros legisladores autonómicos (bien por inercia, bien por desconocimiento, bien por conveniencia). En numerosas ocasiones, como hemos señalado, estos se han limitado a remitirse a la LOREG o a reproducir sus preceptos. En este sentido, el *Informe* del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general,²¹⁶ de 24 de febrero de 2009, pone de relieve que las normas que regulan las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas “se han caracterizado por un alto grado de mimetismo con la LOREG”.

El mismo título de una excelente y ya clásica monografía del profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*)²¹⁷ subraya con fuerza esta realidad normativa. En esta obra, el catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona afirma que la razón nuclear de la

215 Los trabajos doctrinales que abordan el estudio de *un concreto sistema electoral autonómico* son muy numerosos. A modo de ejemplo, podemos indicar que en el número 22-23 (año 2004) de la revista *Cuadernos de Derecho Público*, coordinado por el profesor Juan Carlos Gavara de Cara bajo el rótulo común de *El régimen electoral de las Comunidades Autónomas*, se incluyen, además de otros estudios, diecisiete artículos que analizan el concreto sistema electoral de cada una de las Comunidades Autónomas. Así, Miguel Ángel García Herrera es el autor del trabajo titulado “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco” (págs. 319-326); Joan Marcet Morera, de “El régimen electoral de Cataluña” (págs. 327-335); José Antonio Portero Molina, de “El régimen electoral del Parlamento de Galicia” (págs. 337-346); Agustín Ruiz Robledo, de “El régimen electoral de Andalucía” (págs. 347-358); Alberto Arce Janáriz, de “El régimen electoral del Principado de Asturias” (págs. 359-371); Jesús María Corona Ferrero, de “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria” (págs. 373-382); Juan Andrés Muñoz Arnau, de “El régimen electoral de La Rioja” (págs. 383-392); Luis A. Gálvez Muñoz, de “El régimen electoral de Murcia” (págs. 393-405); Manuel Martínez Sospedra, de “El régimen electoral valenciano” (págs. 407-416); Ricardo Chueca Rodríguez, de “El régimen electoral de Aragón” (págs. 417-427); Tomás Vidal Marín, de “El régimen electoral de Castilla-La Mancha” (págs. 429-440); Fernando Ríos Rull, de “El régimen electoral de Canarias” (págs. 441-449); Martín María Razquin Lizarraga, de “El régimen electoral de Navarra” (págs. 451-461); María Dolores González Ayala, de “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura” (págs. 463-471); Joan Oliver Araujo, de “El régimen electoral de las Islas Baleares” (págs. 473-479); Emilio Pajares Montolío, de “El régimen electoral de la Comunidad de Madrid” (págs. 481-489); y Óscar Sánchez Muñoz, de “El régimen electoral de Castilla y León” (págs. 491-500).

216 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 27.

217 Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.

homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos, entre sí y con el general del Congreso de los Diputados, “reside en que los derechos fundamentales y su regulación es una competencia del Estado central, de forma que la determinación y delimitación principal de su ejercicio puede justificar competencias estatales”. Además, insistiendo en la misma idea, pone de relieve que la tutela de estos derechos se demanda ante instituciones del Estado y que el Tribunal Constitucional, como “intérprete supremo de la Constitución”, tiene la última palabra en dicha materia (no olvidemos, en este sentido, que “la existencia de derechos fundamentales regulados en la Constitución se impone a cualquier actividad pública estatal e incluso al poder estatuyente”, así como, por desdoblado, a la regulación de los sistemas electorales autonómicos). Tras reiterar que “el elemento más definitivo para articular la homogeneidad de los regímenes electorales en el Estado de las autonomías es la idéntica declaración de derechos que deben ser aplicados sobre la base de criterios uniformes”, el profesor Gavara de Cara añade que existen “otros elementos que pueden fomentar dicha tendencia a la homogeneidad de los regímenes electorales, como la utilización de criterios territoriales similares en todos los procesos electorales, la homogeneidad institucional derivada de la utilización de la misma forma de gobierno a nivel estatal y autonómico, la construcción de la idea de la representación política con idénticos criterios con independencia de las instituciones a las que se aplique, la permanencia temporal y estable de la normativa reguladora de la organización y el procedimiento electoral” (con el doble objetivo de facilitar la participación política y utilizar una misma estructura de Administración electoral) y, por último, “la utilización del principio de igualdad electoral como criterio justificador de la necesidad de homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos”.²¹⁸

Con voluntad de síntesis, el profesor Álvarez Conde,²¹⁹ tras afirmar que la uniformidad es el rasgo común de las legislaciones electorales autonómicas, enumera las principales causas de la misma: 1ª) la incidencia en esta materia de algunos derechos fundamentales (especialmente, los de sufragio activo y pasivo –artículo 23, 1 y 2 CE–), que deben ser objeto de regulación estatal a tenor de los artículos 81 (materias sobre las que pesa la reserva de ley orgánica) y 149.1.1ª (competencia exclusiva del Estado para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos” constitucionales); 2ª) la distribución de competencias en materia electoral efec-

218 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 1 y 360-361.

219 Cfr. Álvarez Conde, Enrique: “Las reformas...”, *op. cit.*, págs. 89-98.

tuada por la LOREG, la cual –a tenor de la interpretación de la jurisprudencia constitucional– “ha conducido a una extensión de los títulos competenciales del Estado frente a los títulos competenciales autonómicos”; y 3ª) la falta de creatividad de nuestros legisladores autonómicos, aquejados de una especie de “indolencia normativa”, que ha provocado el referido mimetismo con respecto a la legislación del Estado en la materia. La responsabilidad de esta pereza normativa no se puede atribuir, como es obvio, al legislador electoral general, sino al “propio legislador autonómico, que se siente cómodo con un sistema que, al margen de sus deficiencias, garantiza estabilidad parlamentaria y genera pocos sobresaltos”.²²⁰

En todo caso, para comprobar que no estamos ante un fenómeno exclusivamente español, debemos poner de relieve que –como han demostrado Gavara de Cara y Vallès Vives– en algunos de los más importantes Estados compuestos (Estados Unidos, Alemania e Italia) también se produce una homogeneidad entre los distintos regímenes electorales que existen dentro de cada uno de ellos.²²¹ De acuerdo con estos autores, las causas que favorecen dicha homogeneidad (prácticamente todas ellas referibles también a nuestro Estado autonómico) pueden sintetizarse en siete puntos: 1º) la incidencia de la competencia federal o central sobre los derechos fundamentales (especialmente los derechos de sufragio activo y pasivo); 2º) la relevancia de criterios territoriales (y no de carácter personal) “para la articulación de los regímenes electorales descentralizados”; 3º) la determinación “del cuerpo electoral a partir del ejercicio de los derechos fundamentales”, pues en todos los sistemas “se vota en base a la condición de ciudadano”; 4º) la “articulación constitucional de la forma de gobierno de las instituciones territoriales” (actualmente, el sistema electoral es un elemento indisoluble de la forma de gobierno); 5º) la “utilización de la representación política como criterio de ordenación de los regímenes electorales”; 6º) el principio de igualdad electoral (que se relaciona con el genérico principio de igualdad “sobre la base del criterio de especialidad”); y 7º) el carácter “estable de la normativa reguladora de la organización y el procedimiento electoral”.

220 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 130.

221 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: “Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 83-142; Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallès Vives, Francesc: *Los regímenes...*, *op. cit.*, esp. págs. 417-431. Sobre esta materia, estos mismos autores han hecho una valiosa aportación documental en su trabajo titulado: “Regímenes y legislación electoral en Estados compuestos. Anexo de información en Internet”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 515-539.

3.2. Alcance de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos

La realidad pone en evidencia que “la interpretación y la extensión de la normativa básica apenas deja margen de apreciación y propio desarrollo de la normativa electoral de las Comunidades Autónomas, de forma que se produce una uniformidad en la legislación electoral autonómica que no se puede afirmar que haya sido el fruto de una voluntad constitucional expresa, sino más bien una extensión en ocasiones desmesurada del carácter básico de la normativa estatal electoral o de una interpretación jurisprudencial excesivamente uniforme y detallista del grado de desarrollo del derecho de sufragio y del alcance del carácter básico de la normativa electoral” del Estado.²²² Sin olvidar, como ya se ha señalado, la reiterada falta de voluntad innovadora de los legisladores territoriales.

Entre estos rasgos esencialmente comunes que no necesariamente deberían serlo (esto es, que podían ser objeto de regulación diferenciada en las diversas legislaciones autonómicas), podemos destacar, entre otros, los siguientes: la fórmula electoral proporcional en la variante de la regla D’Hondt, el sistema de listas cerradas y bloqueadas, la introducción de una barrera electoral como límite a la proporcionalidad, el procedimiento electoral, la Administración electoral, la forma de emisión del voto, la figura de los apoderados e interventores, las funciones de los representantes de las candidaturas, los procedimientos de constitución y funcionamiento de las Mesas electorales, los procedimientos de escrutinio (en Mesa y general) y las subvenciones electorales. Como subraya el profesor Gavara de Cara,²²³ “las leyes electorales autonómicas apenas han introducido novedades o singularidades en el proceso electoral autonómico, debido a la *vis atractiva* que ha ejercido el carácter básico de la LOREG”, lo que ha provocado no solo una fuerte homogeneidad, sino incluso un elevado grado de uniformidad.

3.3. Distintas valoraciones de la homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos

Esta expresa e inequívoca vocación de no innovar el régimen electoral de la que hacen gala, en ocasiones orgullosamente,²²⁴ las leyes electorales autonómicas no ha merecido una valoración unánime en la doctrina. Al contrario, ha provocado

222 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, op. cit., pág. 2.

223 *Ibidem*, págs. 28 y 82.

224 Puede verse, en este sentido, la Exposición de Motivos (punto I) de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid.

juicios muy distintos. Así, simplificando las posiciones a efectos de sistematización, podemos afirmar que encontramos autores que la critican con dureza, otros que la valoran en términos ciertamente positivos y, en fin, otros –entre los que nosotros nos situaríamos– que contemplan esta falta de innovación de las legislaciones electorales autonómicas como un fenómeno bifronte, ya que si una de sus caras aporta algunas ventajas indiscutibles, la otra produce una incapacidad de experimentación y, por lo tanto, de posible mejora normativa.

- a) La primera posición, esto es, la que valora en términos muy críticos la falta de innovación legislativa autonómica en esta materia, ha sido expresada, entre otros, por el profesor Presno Linera,²²⁵ quien afirma que la “pereza normativa que aqueja al legislador autonómico”, salvo puntuales excepciones, le ha impedido introducir posibles innovaciones, “ni siquiera con vocación experimental”. A su juicio, en el ámbito de la legislación electoral, los Parlamentos autonómicos “han asumido, en la inmensa mayoría de los casos, un papel secundario, de mera ejecución o reiteración de las previsiones de la LOREG o del [propio] Estatuto; anodino y, en el caso de Cataluña, de convidado de piedra”. Esta misma valoración negativa dejan traslucir los profesores Baras Gómez y Botella Corral,²²⁶ al considerar “sorprendente” que las “potencialidades” normativas de las Comunidades Autónomas no hayan sido apenas “exploradas”, ya que en su mayoría se limitan “a reproducir, a escala menor, el sistema electoral vigente para el Congreso de los Diputados”.
- b) En sentido contrario, esto es, valorando positivamente el escaso grado de innovación de la normativa electoral autonómica, se manifiesta el profesor Arnaldo Alcubilla, ya que –a su entender– esta gran coincidencia facilita que los ciudadanos interioricen las reglas que rigen todas las elecciones²²⁷ (pues son, esencialmente, las mismas).²²⁸ Con criterio análogo, el profesor

225 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 143.

226 Cfr. Baras Gómez, Monserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 131-132.

227 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 374.

228 En sentido muy parecido se había expresado el Preámbulo de la –ya derogada– Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de elecciones al Parlamento Vasco, al afirmar: “... es preciso reconocer que la introducción de excesivas modificaciones en las normas que hasta el presente han regulado los procesos electorales habidos desde junio de 1977, o el establecimiento de un sistema que no se adecue al que en el futuro pueda desarrollarse, pueden generar un factor de inseguridad jurídica o, cuando menos, elementos que puedan provocar errores, confusiones o desconcierto en las fuerzas políticas que concurren al proceso electoral y en los electores ya habituados a un determinado sistema (...) con el convencimiento de que *mantener procedimientos homogéneos introduce un factor de confianza y de seguridad subjetiva, componentes indispensables de la seguridad jurídica, no siempre valorados suficientemente*” (la cursiva es nuestra).

Gavara de Cara²²⁹ afirma que “es común y aceptable” dicha homogeneidad entre las diferentes normativas electorales que conviven dentro del Estado, pues con ello se evitan “las dudas, los inevitables errores y la diversidad de criterios jurisprudenciales para garantizar la certeza de la interpretación y aplicación del Derecho”. Y, de forma más explícita, añade: “la homogeneidad se justifica por la necesidad de sencillez y reiteración en el funcionamiento de los mecanismos de desarrollo del proceso electoral para facilitar al elector la toma de decisiones”. Asimismo –sigue afirmando–, “la homogeneidad procedimental también se justifica por la posibilidad de simultaneidad de los procesos electorales, de forma que no se van a aplicar unas reglas en materia de procedimiento distintas a procesos electorales simultáneos, ya que no sería admisible social o políticamente la existencia de reglas o aparatos electorales distintos ante procesos electorales desarrollados al mismo tiempo”. Además, los sistemas electorales deben estar “presididos por la idea de simplicidad, es decir, se debe permitir al elector comprender el funcionamiento del sistema electoral, los efectos o consecuencias de su voto, que difícilmente se puede conseguir si se modifican las reglas aplicables en los distintos procesos electorales en los que participa”. Con criterio análogo se expresa el profesor Sanz Pérez,²³⁰ al considerar que esta gran similitud de los regímenes electorales autonómicos debe ser vista “como un uso racionalizado y razonable de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas”. Y es que, a su juicio, la homogeneidad en este ámbito “ha contribuido a la consolidación del sistema democrático”, pues proporciona a los ciudadanos un “mayor conocimiento” del funcionamiento de las instituciones, así como “una relevante eficacia en la ordenación de los diversos procesos electorales”. Una posición similar, aunque reconociendo previamente la falta de creatividad de los legisladores autonómicos, es la que expresa la profesora Biglino Campos,²³¹ al afirmar que este mimetismo “permite reconocer que existen, en nuestro ordenamiento, algunos principios comunes de Derecho electoral, hecho que facilita el conocimiento, la interpretación y la aplicación de las normas jurídicas”. Además, a su entender, la existencia de un Derecho electoral común, basado en los mismos principios, “incrementa la legitimidad de las reglas de juego y asegura mayor certeza del Derecho a los actores electorales”. Asimismo, la catedrática de la Universidad de Valladolid argumenta que esta homogeneidad de las legislaciones autonómicas con la esta-

229 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 6-7, 57 y 360.

230 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis.: “El sistema...”, *op. cit.*, pág. 178.

231 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, págs. 23, 29 y 41.

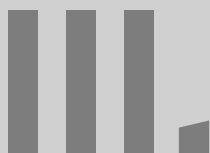
tal ha reducido los conflictos de competencia en materia electoral, al “evitar los problemas que suscita el pluralismo normativo”. En su opinión, “la autonomía puede ser diversidad, pero no tiene que serlo siempre y por fuerza”; y, para justificar su postura favorable a esta uniformidad de las legislaciones electorales autonómicas, hace el siguiente parangón: “Es un cierto contrasentido mantener, de un lado, la conveniencia de aproximar las legislaciones nacionales en la Unión Europea y, de otro, criticar a las Comunidades Autónomas que han legislado voluntariamente de manera similar a como lo han hecho otras Comunidades Autónomas o el Estado”.

- c) Una postura que podríamos calificar de intermedia, y que –a nuestro juicio– pondera con mesura los pros y los contras de esta opción *conservadora* de los legisladores autonómicos en materia electoral, fue expresada, hace ya algunos años, por el profesor Santolaya Machetti. En efecto, a su entender, “es muy probable que la normativa electoral del conjunto de las instituciones políticas del Estado termine por ser muy similar, lo que en modo alguno ha de ser visto como pérdida de autonomía, sino, por el contrario, como uso responsable de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas, y, en última instancia, como garantía de la funcionalidad del sistema democrático en su conjunto. A pesar de este dato innegable, que en líneas generales hay que juzgar positivo, sin embargo, quizás se pueda echar en falta, en la normativa regional hasta ahora aprobada, la introducción de elementos que, sin desvirtuar la necesaria igualdad, signifiquen un esfuerzo en la búsqueda de nuevas técnicas procedimentales que favorezcan el ejercicio del derecho de sufragio y que, incluso, probada su eficacia, pudieran ser incorporadas al ordenamiento estatal”. “En este aspecto –sigue diciendo el catedrático de la Universidad de Alcalá de Henares– no han aprovechado, hasta ahora, la virtualidad de sus competencias electorales unida a la experiencia acumulada de procesos anteriores. Se ha preferido, por el contrario, seguir la senda, ciertamente más segura pero no necesariamente mejor, al menos en temas no fundamentales, de la imitación, cuando no la copia literal, en lugar de aportar nuevas formas al ejercicio del derecho fundamental de sufragio”.²³² Parafraseando al profesor Mario Caciagli,²³³ podemos afirmar que los estatuyentes y los legisladores autonómicos no han proporcionado precisamente “una prueba de fantasía legislativa ni de coraje político”,

232 Cfr. Santolaya Machetti, Pablo: “La delimitación...”, *op. cit.*, págs. 55-56.

233 Cfr. Caciagli, Mario: “El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69”, en el libro colectivo *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (directores: Eduardo García de Enterría y Alberto Pedrieri), Civitas, Madrid, 1981, pág. 567.

al contrario, “la búsqueda de un equilibrio entre los dos partidos mayores mostró más oportunismo y prudencia que capacidad de intuición y arrojo para afrontar nuevos horizontes”.



EL CUERPO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

1. La definición del cuerpo electoral en las elecciones autonómicas: la universalización del derecho de sufragio

Denominamos “cuerpo electoral” o “electorado” al conjunto de ciudadanos con derecho de voto. Por tanto, como regla general, están excluidos del cuerpo electoral los extranjeros, al considerarse que el derecho de sufragio (sobre todo en las elecciones parlamentarias) es un derecho de naturaleza política, que entronca de forma directa con el concepto de soberanía, de cuya titularidad solo participan los que poseen el vínculo estable de la nacionalidad. Pero, hecha esta afirmación, surge la pregunta acerca de ¿qué nacionales deben tener derecho al voto? A lo que hay que responder que, superadas las etapas del sufragio restringido por motivos económicos (censitario) o culturales (capacitario), hoy se ha impuesto, en todos los países democráticos, la tesis de que el sufragio es un derecho fundamental de participación política, que corresponde a todos los nacionales. Nos estamos refiriendo, como es obvio, al sufragio universal como derecho público subjetivo.²³⁴ Sin embargo, hay que precisar que este derecho, atribuido *intuitus personae*, debe ejercerse necesariamente de forma colectiva, pues “se presenta como una manifestación de *autogobierno* reconocido a la correspondiente colectividad”.²³⁵ Es lógico que ello sea así, pues el voto –además de un derecho– también es una función, que cumple, entre otros, los cometidos de formar los órganos representativos y de elegir a los gobernantes. En esta línea, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990 afirmó que “el derecho de sufragio presenta a la vez otro polo como obligación ciudadana, el ejercicio de la cual constituye la base del sistema democrático”. Por ello, como regla general, quedan excluidos del mismo aquellos nacionales que se presume que no tiene capacidad intelectual para realizar esta función (los menores de edad y los incapacitados mentales) y, en algunos ordenamientos de forma mucho más discutible,²³⁶ los que cumplen condenas penales, a los que se considera incursos en una especie de indignidad o incapacidad moral. En consecuencia, no coincide el status de nacional con la condición de elector, ya que solo pueden votar aquellos nacionales que cumplen con los requisitos fijados por el ordenamiento

234 En España, a nivel legislativo, el sufragio universal masculino se reconoció definitivamente en 1890; en tanto que el femenino tuvo que esperar hasta la aprobación de la Constitución de la Segunda República (9-XII-1931).

235 Cfr. Biscaretti Di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 306.

236 Cfr. López Guerra, Luis: *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 144.

jurídico para ejercer este derecho (ciudadanos) y, además, están incluidos en el censo electoral.²³⁷

En el cuerpo electoral –como afirma el profesor Pérez Royo²³⁸ reside de forma permanente “tanto el poder constituyente como el poder constituido”. En efecto, el cuerpo electoral “se expresa, excepcionalmente, como poder que constituye el Estado y, normalmente, como poder que dentro del Estado constituido determina, directa o indirectamente, el funcionamiento” ordinario de todas sus instituciones. En coherencia con ello, podemos afirmar que el cuerpo electoral es “el concepto a través del cual se expresa técnicamente el principio esencial de todo Estado democrático: el de que el poder del Estado en todas sus manifestaciones, constituyentes y constituidas, tiene que ser expresión de la voluntad” popular.

A tenor de lo anterior, podemos definir el cuerpo electoral en unas elecciones autonómicas como el conjunto de los ciudadanos con derecho de sufragio activo en las mismas, es decir, aquellos españoles mayores de edad, empadronados en alguno de los municipios de la correspondiente Comunidad Autónoma, que no se hallen privados del ejercicio de sus derechos políticos mediante resolución judicial.²³⁹ En consecuencia, el cuerpo electoral está formado por una parte de la población de la Comunidad Autónoma, aunque evidentemente no por toda ella. Sus integrantes son los *electores*, es decir, “quienes ostentan la capacidad y cumplen los requisitos” para poder votar, con “independencia de que ejerzan o no el derecho de sufragio”. Por contra, reservaremos el término *votante* para quien, efectivamente, haga uso del derecho de sufragio, acudiendo a las urnas a depositar su voto.²⁴⁰

El artículo 152.1 de la Constitución afirma que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han de ser elegidas “por sufragio universal”, lo cual es una consecuencia lógica del principio de soberanía nacional reconocido en el artículo 1.2 CE (“la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado”) y del derecho de participación política consagrado en el artículo 23.1 del mismo Texto Fundamental (“los ciudadanos –afirma– tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de represen-

237 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 48-49.

238 Cfr. Pérez Royo, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007, págs. 537-538.

239 *Ibidem*, pág. 537.

240 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos...*, *op. cit.*, pág. 45.

tantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”). La atribución por nuestra Constitución del carácter universal al derecho sufragio en las elecciones autonómicas implica que, para determinar la condición de elector en las mismas, se prescindirá de cualquier circunstancia económica, cultural, política, religiosa o social.²⁴¹ Ello es así porque el reconocimiento del sufragio universal es, en el fondo, la expresión esencial de la igualdad política. Ahora bien, si desde la perspectiva subjetiva, se trata de un derecho fundamental (con las garantías propias de todos los derechos de la sección primera, del capítulo segundo, del título primero de la Constitución),²⁴² desde la vertiente objetiva, estamos ante el elemento nuclear de nuestro modelo de Estado descentralizado, pues es el que permite calificar de democrática toda la estructura de la Comunidad Autónoma.²⁴³

Por otra parte, aunque el artículo 152 CE no lo indique expresamente, hay que subrayar que, en las elecciones autonómicas, el sufragio –además de universal– es igual, libre, directo y secreto. Y no solo porque así se recoge en todos los Estatutos de Autonomía (con la excepción parcial del vasco),²⁴⁴ sino sobre todo y prioritariamente porque es una exigencia constitucional (artículo 68.1, de aplicación expresa a las elecciones al Congreso de los Diputados y, por extensión, a las demás elecciones), una exigencia comunitaria (artículo 3 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos)²⁴⁵ e incluso una exigencia de cualquier ordenamiento jurídico que “se precie de ser democrático”.²⁴⁶ Como es sabido, nuestra fórmula constitucional (“sufragio universal, libre, igual, directo y secreto”) está directamente inspirada en el artículo 38.1 de la Ley Fundamental de Bonn, aunque no puede desconocerse el influjo que sobre la misma ejerció el artículo 52 de la Constitución de la Segunda República española.²⁴⁷

241 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 177.

242 Cfr. Oliver Araujo, Joan: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986, esp. págs. 23-27.

243 El profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor (“Artículo 23”, en *Comentarios a la Constitución* –director: Fernando Garrido Falla–, Civitas, Madrid, 2001, pág. 512) afirma que el derecho que consagra el artículo 23.1 CE “no es un derecho o libertad pública más, sino la auténtica vertiente subjetivizada de toda la estructura democrática del Estado”.

244 En el Estatuto del País Vasco no se indica que el voto, en sus elecciones autonómicas, sea “igual”. Sin embargo, a pesar de este silencio, no cabe ninguna duda de que –en sentido formal– esta característica también adorna al sufragio activo en las elecciones legislativas vascas.

245 En el mismo sentido, cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 124.

246 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *La confección del voto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 26.

247 Cfr. Oliver Araujo, Joan: *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de

Hay que precisar, no obstante lo anterior, que el voto en las elecciones autonómicas, como en el resto de elecciones que se celebran en el Estado español, no es una obligación jurídica, sino un derecho a la libre disposición de su titular. La *abstención* es, por tanto, una posibilidad legal y legítima, incluso –en casos extraordinarios– justificada y cargada de dignidad.²⁴⁸ En este sentido, el Tribunal Supremo²⁴⁹ afirmó que la abstención, que “no conlleva una consecuencia perjudicial ni sanción o respuesta represiva alguna para su autor”, puede ser “una forma de expresión política”. En efecto, frente a la *abstención indiferente*, que merece el reproche cívico, la *abstención consciente* “puede tener un carácter activo, racional y beligerante”, que –si es muy amplia– podrá obligar a replantearse la legitimidad del sistema político en su conjunto.²⁵⁰ En esta misma línea de pensamiento, el profesor Fernández-Armesto²⁵¹ –tras afirmar que abstenerse en el Reino Unido (de donde él es ciudadano) le “parece racional, honrado y necesario”– indica, haciendo un juego de palabras, que él vota “por no votar”, ya que se trata de “una abstención consciente y ejemplar, y no de una falta de responsabilidad cívica ni exceso de holgazanería”. A su entender, el derecho a no votar es “la mayor garantía de que, tarde o temprano, cambiaremos el sistema por algo mejor”.

Esta filosofía, que respeta al máximo la libertad individual incluso para poner en entredicho los mismos fundamentos del régimen político, está implícitamente asumida en el ordenamiento constitucional español. Y así se refleja también en los sistemas electorales autonómicos. De hecho, un sistema de voto obligatorio resultaría poco coherente con la definición que del sufragio ha efectuado nuestra

les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1991, págs. 130-131; Gálvez Muñoz, Luis A.: *La confección...*, *op. cit.*, pág. 21.

248 Un estudio de la abstención en las elecciones que se han celebrado en Cataluña (entre ellas, las autonómicas), puede verse en el trabajo del profesor Francesc Pallarés Porta titulado: “Elecciones y comportamiento electoral en Cataluña: una perspectiva evolutiva (1977-2008)”, en el libro colectivo *Treinta años de elecciones en España* (coordinador: Pablo Oñate Rubalcaba), Tirant lo Blanch-Fundación para la Libertad, Valencia, 2010, esp. págs. 41-53. Por lo que se refiere a la abstención en las elecciones valencianas, cfr. Oñate Rubalcaba, Pablo: “Abstención asimétrica en la Comunidad Valenciana: ¿explica el éxito electoral del PP?”, en *Corts*, núm. 23, 2010, págs. 301-318.

249 Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1990. También resulta ilustrativo el Auto del Tribunal Constitucional 346/1991, de 15 de noviembre, funds. juríd. 3º y 4º.

250 Cfr. Martínez Sospedra, Manuel; Marco Marco, Joaquín J.; y Uribe Otalora, Ainhoa: *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, págs. 32-33.

251 Cfr. Fernández-Armesto, Felipe: “El derecho ciudadano más importante: el voto”, en el diario *El Mundo*, 25 de mayo de 2010, pág. 21.

Constitución.²⁵² Precisamente por ello, al profesor Presno Linera²⁵³ le parece acertado que no se haya impuesto la concepción del sufragio como deber jurídico, pues “de esta manera la autodeterminación política de los ciudadanos se extiende también al hecho mismo de emitir, o no, el sufragio”, y en este se realiza más su dimensión de derecho subjetivo que de función pública. Ello explica, como ha subrayado el profesor Aragón Reyes,²⁵⁴ que el voto como obligación (esto es, haciendo prevalecer su dimensión objetiva o institucional sobre su dimensión subjetiva o de derecho fundamental) apenas se acepte en los países de la Unión Europea,²⁵⁵ apreciándose, además, una progresiva tendencia a eliminar el carácter obligatorio del voto en países que tradicionalmente lo configuraban con este carácter (el caso paradigmático es Italia tras la reforma electoral de 1993).²⁵⁶

2. La titularidad del derecho de sufragio activo

2.1. Requisitos para su ejercicio: planteamiento

El derecho de sufragio activo, como hemos indicado, no se atribuye a todas las personas, ni tan siquiera a todos los nacionales. En efecto, como afirman los profesores Cotteret y Emeri,²⁵⁷ no todo ser humano “es titular de este derecho

252 Por todos, cfr. Pérez Alberdi, María Reyes: “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial referencia al Estatuto de Autonomía para Andalucía)”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, págs. 193-194.

253 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 210-211.

254 Cfr. Aragón Reyes, Manuel: “Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio”, en *Corts*, núm. 9, 2000, págs. 47-50.

255 Los ordenamientos de la Unión Europea en los que el sufragio también se considera un deber solo son los de Austria (para tres *länder*), Bélgica, Grecia y Portugal. Por el contrario, esta es la regla general en casi todos los países iberoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela). De todas maneras, como apunta el profesor Aragón Reyes, la configuración del sufragio como deber tiende a suavizarse por tres motivos: en primer lugar, porque los ordenamientos que lo establecen como obligatorio también lo definen, simultáneamente, como un derecho; en segundo lugar, porque –en numerosos casos– “la obligación no traspasa el plano de la retórica sin convertirse en un auténtico deber jurídico”; y, en tercer lugar, porque, cuando se ha establecido una sanción, “existe una gran laxitud” en la aplicación de la misma. Cfr. Aragón Reyes, Manuel: “Democracia...”, *op. cit.*, págs. 48-49.

256 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “La reforma electoral en Italia”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994, págs. 142-143.

257 Cfr. Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas electorales*, Oikos Tau, Barcelona, 1973, pág. 26. En el mismo sentido, también puede verse el trabajo de Antonio Cano Mata: “El derecho

por el solo hecho de existir”, pues ciertos grupos de individuos se ven privados del mismo. Ello explica la importancia de que estén correctamente fijados los requisitos que se exigen para el ejercicio del derecho del sufragio activo. No se olvide que, de acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, los derechos consagrados en el artículo 23 CE son derechos de configuración legal, es decir, derechos cuya efectividad exige necesariamente de desarrollo legislativo.

En el ordenamiento jurídico español, el sufragio activo está regulado, en sus aspectos básicos, en los artículos 2 a 5 de la LOREG, que “se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas”, de conformidad con el punto 2 de su disposición adicional primera. En concreto, son los artículos 2 y 3 los que nos indican las condiciones necesarias para poder ejercer el derecho de sufragio activo, que son las siguientes: poseer la nacionalidad española, ser mayor de edad y no estar comprendido en ninguno de los supuestos legales de exclusión del derecho de sufragio. Además, como requisito específico para poder votar en las elecciones autonómicas, se exige tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que las convoca. Vamos a analizar, de forma singularizada, cada uno de estos requisitos. Sin embargo, antes de proceder a su estudio, debemos recordar que nadie puede votar más de una vez en las mismas elecciones, ni ser obligado o coaccionado –bajo ningún pretexto– en el ejercicio de su derecho de sufragio, como tampoco a revelar el sentido de su voto.

Un análisis detallado de las leyes electorales autonómicas, en el tema del derecho de sufragio activo, nos permite comprobar la homogeneidad de las mismas, incluso la reiteración literal de muchas de las fórmulas empleadas. En la mayoría de estas leyes, dicha regulación se ha situado en un capítulo *específico*, denominado “Derecho de sufragio activo” (Andalucía, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Islas Baleares y Castilla y León), “De los electores” (Extremadura) o, simplemente, “Electores” (Galicia). Otras leyes autonómicas, por su parte, la han colocado dentro de un título o un capítulo más amplio, intitulado “Electores y elegibles” (Navarra) o “Derecho de sufragio” (Madrid). En fin, la Ley electoral del País Vasco es la única que no le dedica al sufragio un título o un capítulo propio, sino que lo incluye dentro del título introductorio denominado “Disposiciones generales”. Pues

de sufragio activo y pasivo en las elecciones por sufragio universal directo”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 110, 1988, págs. 11 y sig.

bien, en todas estas leyes autonómicas se afirma que son electores aquellas personas que, gozando del derecho de sufragio activo de acuerdo con la LOREG, poseen además la condición política de ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, añadiendo en algunos casos –de forma pedagógica, aunque totalmente innecesaria– que sean españoles, que sean mayores de edad, que estén inscritos en el censo o que voten en la Mesa Electoral que les corresponda. Requisitos indisponibles para el legislador autonómico y, por tanto, de imperativo cumplimiento para todos los electores, al margen de lo que establecieran las legislaciones territoriales.²⁵⁸

El carácter “indispensable” de la inscripción en el censo electoral vigente para el ejercicio del derecho de sufragio activo (artículo 2.2 de la LOREG y artículos correspondientes de las leyes electorales autonómicas) será analizado en un epígrafe específico, pues el cumplimiento de esta condición no afecta a la titularidad de dicho derecho, sino únicamente a la posibilidad de ejercicio del mismo. Lo cual, aunque a nivel práctico tiene efectos muy parecidos (su incumplimiento impide votar), no es lo mismo a nivel de principios.

2.2. Tener la nacionalidad española

Es necesario iniciar este epígrafe recordando el contenido de los dos preceptos constitucionales básicos en esta materia. Nos referimos, obviamente, a los artículos 13.2 y 23 CE. De acuerdo con el primero, solo “los *españoles* serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23” (con una excepción circunscrita a las “elecciones municipales”);²⁵⁹ de conformidad con el segundo, “los *ciudadanos*

258 Cfr. Sánchez Navarro, Ángel José: “Derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 130-131.

259 La posible excepción que prevé el artículo 13.2 CE está totalmente restringida a las elecciones municipales (“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”). La naturaleza esencialmente administrativa –no política– de estos comicios permite, con las condiciones indicadas, esta excepción. Cfr. Ibáñez Macías, Antonio: *El derecho de sufragio de los extranjeros*, Dykinson, Madrid, 2009; Rallo Lombarte, Artemi: “El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992, págs. 89-127; Santolaya Machetti, Pablo y Revenga Sánchez, Miguel: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007; Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992, págs. 67-97; Uribe Otalora, Ainhora: “La participación política de los extranjeros en España”, en el libro colectivo *Participación*

tienen derecho a participar en los asuntos públicos... por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal". En coherencia con estos mandatos constitucionales, el artículo 2.1 de la LOREG comienza su redacción afirmando que "el derecho de sufragio corresponde a los españoles" (y, *a contrario sensu*, solo a los españoles). Por tanto, estar en posesión de la nacionalidad española (se tenga de origen o se haya adquirido por naturalización) es el primer requisito para poder ejercer el derecho de voto en las elecciones a los Parlamentos autonómicos (que son indudablemente elecciones políticas), sin posibilidad de ninguna excepción. De hecho, para poder otorgar el voto a algunos extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma (como sucede en las elecciones municipales), sería preciso reformar la Constitución, lo que evidentemente está fuera del alcance de las Comunidades Autónomas.

Existe, de conformidad con lo que acabamos de indicar, una vinculación directa entre ser español (tener el status de nacional) y poder ejercer el derecho de voto en las elecciones parlamentarias (tanto en las generales como en las autonómicas),²⁶⁰ lo cual es lógico, pues es un derecho que otorga a su titular una importante capacidad de decisión política, que –a nuestro juicio– solo debe reconocerse a aquellos que mantienen un vínculo de unión estable con el Estado.²⁶¹ En efecto, el derecho de voto en estas elecciones, en tanto que su objeto específico es contribuir a la formación de la voluntad de la comunidad política, solo se debe otorgar a las personas que son miembros de la misma. Como afirma el profesor Sánchez Navarro,²⁶² "el *pueblo español* como sujeto político titular de la soberanía y fundamento de todos los poderes del Estado está formado única –y lógicamente– por los ciudadanos españoles, de modo que, en la esfera donde se ejercen funciones directamente vinculadas a la soberanía, la nacionalidad española resulta un requisito indisponible para el legislador". El sufragio, aunque hay autores que opinan lo contrario, "no es un derecho inherente a la persona humana, no es un derecho del hombre en la terminología liberal clásica", sino un derecho del

y representación política (coordinador: Manuel Menéndez Alzamora), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 334-351.

260 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos...*, *op. cit.*, págs. 41-45, esp. pág. 43.

261 Una opinión distinta a la nuestra es la que expresa el profesor Enrique Álvarez Conde ("Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos", 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, pág. 99), al afirmar que el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo a los extranjeros con residencia legal en España "debería ser en todo tipo de elecciones". En el mismo sentido, cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 177-178.

262 Cfr. Sánchez Navarro, Ángel José: "Derechos...", *op. cit.*, págs. 112-113.

ciudadano.²⁶³ Como indica el profesor Díez-Picazo Giménez,²⁶⁴ “ello se debe a que, en un contexto liberal-democrático, tiende a hacerse una equiparación entre derechos políticos y ciudadanía: ciudadano es, casi por definición, quien puede participar en la gestión de los asuntos públicos”.

La Constitución de 1978, rompiendo una larga tradición, desconstitucionaliza en buena medida el tema de la nacionalidad, al afirmar en su artículo 11.1 que “la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido en la ley”.²⁶⁵ El desarrollo detallista de este precepto constitucional se encuentra básicamente en el Código Civil, en concreto en el título primero de su libro primero (artículos 17 a 28), de conformidad con la redacción que les ha dado la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, de reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, y la reforma producida por la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en la misma materia.

Llegados a este punto de la exposición, debemos subrayar que la fórmula “los ciudadanos”, que utiliza el artículo 23.1 CE (frente a “los españoles”, más habitual en este capítulo de la Constitución –v.g., artículos 14, 19, 29, 30 y 35–), no es casual, sino que quiere subrayar que la nacionalidad es condición necesaria, pero no suficiente, para ser titular del derecho de sufragio. En este sentido, el artículo 68.5 de la Constitución –referido *prima facie* únicamente a la elección del Congreso de los Diputados, si bien puede entenderse generalizable– nos enseña que solo son electores “los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos”. De hecho, como indica el profesor Santamaría Pastor,²⁶⁶ la utilización de la fórmula “los ciudadanos” (frente a “los españoles”) parece “remitir a un concepto cualitativamente distinto e indicativo de un grado de mayor capacidad, lo que habilitaría al legislador a consagrar supuestos de suspensión o privación del sufra-

263 Cfr. Martínez Sospedra, Manuel; Marco Marco, Joaquín J.; y Uribe Otorola. Ainhoa: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 32.

264 Cfr. Díez-Picazo Giménez, Luis María: *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005, pág. 382.

265 Como indica el profesor Pablo Pérez Tremps (en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, vol. I págs. 166-167), el artículo 11 de la Constitución “se abre con una cláusula general de remisión a la ley, desconstitucionalizando, pues, esta materia. Sin embargo, los apartados 2 y 3 del propio artículo 11 de la CE establecen dos reglas materiales que limitan el margen de actuación del legislador”. De acuerdo con la primera, ningún español de origen podrá ser privado de su nacionalidad (posibilidad que, por el contrario, sí queda abierta en relación a los españoles que lo sean por opción, carta de naturaleza o residencia). A tenor de la segunda, el Estado español podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España.

266 Cfr. Santamaría Pastor, Juan Alfonso: “Artículo 23”, *op. cit.*, pág. 515.

gio activo, incluso en defecto de previsión constitucional concreta”. Como subrayan los profesores Aguiar de Luque y Sánchez Morón,²⁶⁷ solo alcanzan la ciudadanía aquellos españoles que tienen –legalmente reconocida– la capacidad política para intervenir en los asuntos públicos.

2.3. Ser mayor de edad

Tener una cierta edad es la restricción “más clásica” que se establece para ejercer el derecho de voto.²⁶⁸ Ello es lógico, pues la exigencia de una edad mínima “tiene una relación directa con la configuración del sufragio como instrumento al servicio de la participación política”. En efecto, esta exige “la capacidad para autodeeterminarse”, es decir, para poder pronunciarse sobre las diferentes opciones políticas con un cierto grado de madurez intelectual, “lo que únicamente puede hacerse si se cuenta con la capacidad suficiente para discernir” entre unas y otras ofertas electorales.²⁶⁹ En coherencia con ello, el artículo 2.1 de la LOREG, después de afirmar que “el derecho de sufragio corresponde a los españoles”, precisa que estos deberán ser “mayores de edad”. Condición que, como ha reiterado la Junta Electoral Central,²⁷⁰ ha de ostentarse el día de la elección.

En sí misma considerada, la edad solo alude “a la duración temporal que en un momento determinado tiene la vida de una persona” (esto es, al “tiempo transcurrido desde el nacimiento hasta el momento que en cada caso se tome en consideración”); sin embargo, para el Derecho tiene gran relevancia, pues influye sobre la capacidad de obrar y el ejercicio de determinados derechos. Así, atendiendo a su significación jurídica, la diferencia fundamental en esta materia es la que se fija entre la minoría y la mayoría de edad. Esta se caracteriza por ser “un estado civil cuyo contenido es la plena independencia de la persona y la adquisición de una plena capacidad de obrar”.²⁷¹

Sentado lo anterior, debemos precisar cuándo se adquiere la mayoría de edad en nuestro ordenamiento jurídico. Pues bien, el artículo 12 de la Constitución de

267 Cfr. Aguiar de Luque, Luis y Sánchez Morón, Miguel: “Artículo 23. Derecho de participación”, en *Comentarios a las Leyes Políticas* (director: Óscar Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1984, vol II, págs. 666-667.

268 Cfr. Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas...*, op. cit., pág. 24.

269 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, op. cit., pág. 135.

270 Acuerdos de la JEC de los días 30 de junio de 1987 y 28 de mayo de 1995.

271 Cfr. Díez-Picazo y Ponce de León, Luis y Gullón Ballesteros, Antonio: *Sistema de Derecho Civil*, Tecnos, Madrid, 1977, págs. 280-283.

1978, de forma taxativa, afirma que la mayoría de edad es una cualidad que se alcanza “a los dieciocho años”.²⁷² Se trata, sin duda, de una limitación razonable, pues es evidente que hasta cierto grado de desarrollo vital no se tiene la suficiente madurez de juicio para poder ejercer el derecho de voto con responsabilidad. Como subraya el profesor Pérez Tremps,²⁷³ la fijación de la mayoría de edad a los dieciocho años “se inscribe en la línea general de los ordenamientos del entorno cultural español, y supone, posiblemente, un punto de llegada” en una tendencia de progresiva rebaja respecto a la regulación tradicional, “que la situaba en un momento posterior del desarrollo de la persona”.²⁷⁴ Al fijar la mayoría de edad a los dieciocho años se establecen dos presunciones: una, *iuris tantum*, de que por encima de esta edad todos los españoles tienen la capacidad intelectual necesaria para ejercer el derecho de sufragio; y otra, *iuris et de iure*, de que por debajo de dicha edad ningún español está capacitado para ejercerlo.

Se han levantado algunas voces, que nosotros no compartimos, favorables a reducir la mayoría de edad electoral por debajo de los dieciocho años. Así, el estudio que la Fundación Joseph Rowntree encomendó a una comisión de expertos

272 José Manuel Serrano Alberca (“Artículo 12”, en *Comentarios a la Constitución*—director: Fernando Garrido Falla—, Civitas, Madrid, 2001, pág. 222) nos recuerda que, en el Derecho histórico español, “el Fuero Juzgo y el Fuero Real fijaron la mayor edad en los veinte años y el Fuero Viejo de Castilla en los dieciséis años. Pero las Partidas introdujeron los veinticinco años del Derecho Romano. El Código Civil, en su artículo 320, rebajó a veintitrés años la antigua mayoría de edad, aunque el Código de Comercio había aceptado la de veintiún años. Por Ley de 13 de diciembre de 1943 se modificó el Código Civil, quedando establecida la mayoría de edad en veintiún años”, fijando la computación *civilista*, que incluye completo el día en que tuvo lugar el nacimiento.

Por otra parte, también debe recordarse el Real Decreto-ley 33/1978, de 16 de noviembre, sobre mayoría de edad, que la rebajó de los 21 a los 18 años, con el único objetivo de que los jóvenes comprendidos en esta franja de edad pudieran votar en el inminente referéndum (6 de diciembre) sobre la Constitución de 1978. La finalidad de esta apresurada rebaja, políticamente acertada, era evitar el reproche de que la Constitución no había sido respaldada por los jóvenes españoles. La Exposición de Motivos de esta norma lo indica de forma más sutil: “Los supuestos sociales expuestos, unidos al *momento de transformación política que vive nuestro país*, aconsejan proceder *con urgencia* a adelantar la mayoría de edad con el objeto de posibilitar la plena incorporación de la juventud española a la vida jurídica, social y *política del país*” (las cursivas son nuestras).

273 Cfr. Pérez Tremps, Pablo en la obra colectiva: *Derecho...*, op. cit., vol. I, pág. 166.

274 De hecho, la edad de los 18 años para ejercer el derecho de sufragio activo se ha establecido, además de en España, en Alemania, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Islandia, Nueva Zelanda, Portugal, Suecia, etc. Aunque es la edad más común en los países con modelo demo-liberal, hay algunas excepciones; así, por ejemplo, en Brasil se vota a los 16 años, en Austria a los 19 y en Suiza a los 20. Cfr. Vallès Casadevall, Josep M. y Bosch Gardella, Agustí: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 53.

con el objetivo de conseguir “aumentar y profundizar la participación y el compromiso político” –publicado bajo el título *Power inquiry*–²⁷⁵ propuso, entre otras muchas medidas, otorgar el derecho de voto a los dieciséis años. En nuestra doctrina, el profesor Presno Linera²⁷⁶ –tras subrayar que la mayoría de edad electoral (fijada en el artículo 2.1 LOREG) no tiene por qué coincidir con la mayoría de edad general (establecida en el artículo 12 CE)– considera “deseable una reducción de la edad para la emisión del voto, al objeto de fomentar el desarrollo de la participación política, tanto desde el punto de vista del individuo, como desde la perspectiva de la sociedad política en la que dicho individuo está integrado y a cuya existencia contribuye”. Dicha reducción, precisa este autor, podría llevarse a cabo con la simple reforma de la Ley electoral general, pero no a través de una ley autonómica, pues es evidente que la edad electoral es “uno de los elementos esenciales del derecho fundamental” de sufragio y, por tanto, está sometido a la reserva de ley orgánica.²⁷⁷

Cuestión distinta a la anterior es la que se refiere a la posibilidad de otorgar el derecho de sufragio a los menores a través de sus padres, que ha sido propugnada por un sector de la doctrina alemana, pero con escaso eco entre nosotros.²⁷⁸ Así, el profesor Konrad Löw²⁷⁹ ha defendido esta propuesta afirmando, por una parte, que los menores tienen muchos derechos que solo pueden ejercer con la ayuda de sus padres (por tanto, el derecho de voto no sería una excepción) y, por otra, que los menores también tienen derecho a hacer oír su voz en la sociedad a través de sus intérpretes más cualificados, esto es, sus padres, que tendrían tantos votos como hijos (además, claro está, del voto que les corresponde por derecho propio). En concreto, sugiere otorgar al padre o a la madre –es indiferente al que sea, si los dos están de acuerdo– un número de votos igual al número de hijos y –si no están de acuerdo– al padre y a la madre medio voto por cada uno de sus hijos. Esta propuesta, como afirma el profesor Presno Linera, “encuentra en nuestro ordenamiento obstáculos constitucionales

275 Londres, 2006. www.powerinquiry.org.

276 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 138-139 y 177-178. También puede verse la obra de Benito Aláez Corral titulada *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 2003, págs. 45 y sig.

277 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 183.

278 Se refiere a esta posibilidad, aunque rechazándola, el profesor Miguel Ángel Presno Linera en su monografía: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 131 y 140-142.

279 Cfr. Löw, Konrad: “Das selbsterständnis des Grundgesetzes und wirklich allgemeine Wahlen”, en *Politische Studien*, núm. 25, 1974, págs. 18 y sig.; Idem: “Verfassungsgebot Kinderwahlrecht”, en *Familie und Recht*, 1993, pág. 25.

insalvables, además de los que se derivan de la propia configuración del concepto de participación política”.²⁸⁰

2.4. No estar comprendido en ninguno de los supuestos legales de exclusión del derecho de sufragio

Aun poseyendo la nacionalidad española y siendo mayor de edad, una persona puede verse legalmente excluida del derecho de voto. En efecto, de conformidad con el artículo 3 de la LOREG, carecen del derecho de sufragio:

- a) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio. En concreto, de acuerdo con el artículo 200 del Código Civil, “son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma”. Entiende el Tribunal Supremo²⁸¹ que estas enfermedades o deficiencias se refieren a “aquellos estados en los que se da un impedimento físico, mental o psíquico, permanencial, y, a veces, progresivo, que merma la personalidad, la deteriora y amortigua con efectos en la capacidad volitiva y de decisión”. Con ello, se quiere excluir del derecho de voto a aquellas “personas que carezcan de las condiciones intelectivas necesarias para que su intervención sea libre, para que sea expresión de una voluntad con capacidad reflexiva y de discernimiento”. Esta exclusión, que en absoluto resulta contraria al principio democrático, tiene lugar tras desvirtuar la presunción *–iuris tantum–* de capacidad, de la que goza todo español mayor de edad, “a través de un procedimiento judicial especial” en el que se constate, de forma indubitada, la incapacidad del sujeto para ejercer su derecho de sufragio.²⁸² Sin embargo, y como es obvio, dichas personas recuperan su derecho de voto cuando desaparecen las causas que motivaron su inhabilitación y así lo declara el juez competente.
- b) 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 (en el supuesto de que esta sea apreciada, el juez lo comunicará al Registro

280 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, op. cit., pág. 141.

281 Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1991.

282 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, op. cit., pág. 144.

Civil para que proceda a la anotación correspondiente). Por tanto, *a contrario sensu*, los internados en un hospital psiquiátrico, aunque sea contra su voluntad, conservan su derecho de sufragio si no se ha producido aquella resolución judicial.

De acuerdo con el apartado “a” del citado artículo 3.2 de la LOREG, también carecen de este derecho “los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento”. Se trata de una especie de incapacidad “moral” o incapacidad “política” (por contraposición a la incapacidad física o psíquica), o –dicho en palabras de Cotteret i Emeri–²⁸³ una causa de “indignidad”. Sin embargo, hay que recordar que, desde la entrada en vigor del Código Penal de 1995, la privación del derecho de voto ya no es ni pena accesoria a la privación de libertad ni pena específica de ningún delito o falta,²⁸⁴ motivo por el cual su disposición derogatoria abrogó de forma expresa los términos “activo y” del artículo 137 de la LOREG.²⁸⁵ Por tanto, dicha causa de exclusión del derecho de sufragio activo –aunque sigue formalmente en la LOREG y, en consecuencia, podría recobrar su eficacia en el futuro–²⁸⁶ hoy está inactivada y puede considerarse felizmente periclitada. En efecto, el Código Penal de 1995, prestando oídos a una opinión doctrinal crítica con la regulación anterior,²⁸⁷ convirtió “en historia la privación del derecho de sufragio activo como consecuencia de una sanción penal”.²⁸⁸ En consecuencia, en la actualidad, todos los reclusos forman parte del cuerpo electoral y, si así lo desean, pueden ejercer el derecho de sufragio activo, normal-

283 Cfr. Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas...*, *op. cit.*, pág. 29.

284 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 142-144 y 178; Pozuelo Pérez, Laura: *Las penas privativas de derechos en el Código Penal*, Colex, Madrid, 1998, págs. 14-15.

285 El artículo 137 de la LOREG está redactado con el siguiente tenor: “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 de sufragio [*activo y*] pasivo”. La expresión entre corchetes y cursiva fue la que se suprimió por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

286 Es evidente que, al no haberse derogado dicho apartado “a” del artículo 3.1 de la LOREG, podría recobrar su eficacia si el legislador orgánico reintrodujera la pena de privación del derecho de voto en nuestro ordenamiento jurídico.

287 Cfr. López Guerra, Luis: “El derecho de participación del artículo 23.2 de la Constitución Española”, en el libro colectivo *Los derechos fundamentales y las libertades públicas. XIII Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, vol. II, págs. 1.117-1.118.

288 Cfr. Presno Linera Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 142; Idem: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 184.

mente a través de la modalidad de voto por correo.²⁸⁹ El profesor Presno Linera²⁹⁰ ha valorado en términos muy positivos este cambio legislativo, ya que –a su juicio– la privación del derecho de sufragio activo como consecuencia de una pena privativa de libertad “carecía de coherencia y, lo que es más importante, menoscababa el carácter participativo del sufragio”. A su juicio, el preso “no carece de libertad para autodeterminarse políticamente”, ni es, por hallarse en esta situación, una persona indigna; sin que tampoco podamos desconocer que su exclusión del derecho de sufragio activo no parece estar precisamente en coherencia con la filosofía –reeducadora y *reinsertadora*– que emana del artículo 25.2 de la Constitución.²⁹¹

2.5. Tener la condición política de “ciudadano” de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones

Los tres requisitos anteriores son comunes a todas las elecciones que se celebran en España para cubrir órganos del Estado²⁹² (generales, autonómicas, insulares y municipales);²⁹³ por el contrario, el requisito que ahora analizaremos es específico de aquellos comicios que se convocan para escoger a los integrantes de los

289 Aparte del voto por correo, la única opción para los presos es que el régimen penitenciario que les sea aplicable les permita ejercer este derecho de forma personal.

290 Cfr. Presno Linera Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 136 y 142-144; Idem: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 185.

291 El artículo 25.2 CE está redactado con el siguiente tenor: “Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad *estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social* y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”.

292 Por el contrario, para poder votar en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebran en España no se requiere ser español. En efecto, ya el artículo 8.B.2 del Tratado de la Comunidad Europea (según la reforma de 1992) preveía que “todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado”. En cumplimiento de tal previsión, y en lo que respecta al sufragio activo, el artículo 210.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (redactado de conformidad con la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo) afirma que gozan del derecho de sufragio activo en las elecciones al Parlamento Europeo los ciudadanos de la Unión Europea que, sin haber adquirido la nacionalidad española, reúnan los requisitos exigidos a los españoles para poder votar, gocen del derecho de sufragio activo en el Estado miembro de origen y hayan optado previamente en tal sentido (ya que, como es obvio, nadie puede votar más de una vez en las mismas elecciones).

293 En las elecciones municipales, como ya hemos indicado, se puede otorgar el derecho de sufragio activo y pasivo a algunos extranjeros residentes en España.

Parlamentos autonómicos.²⁹⁴ En efecto, para ejercer el derecho de voto en estas elecciones es preciso tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que las convoca,²⁹⁵ de conformidad con lo que establece el respectivo Estatuto de Autonomía o la propia ley electoral. Dicho con otras palabras, el círculo de ciudadanos que gozan del derecho de sufragio activo en unas elecciones autonómicas está formado exclusivamente por quienes, además de cumplir los otros requisitos, están inscritos en el Padrón de alguno de los municipios que integran la respectiva Comunidad Autónoma, esto es, por aquellos españoles que tengan la *vecindad administrativa* en alguno de dichos municipios (lo que, convencionalmente, la doctrina suele denominar “ciudadanía autonómica”).

La vecindad administrativa, que está regulada en la legislación del Estado, se adquiere por la inscripción del interesado en el Padrón municipal. En concreto, el artículo 15 de la Ley de Bases del Régimen Local afirma que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente; que quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año; que el conjunto de personas inscritas en el Padrón municipal constituye la población del municipio; que los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio; y que la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón. Por su parte, el artículo 16.1 de dicha Ley precisa que el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, que sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

Sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este requisito, que genera una clara diferencia de trato entre quienes poseen la *ciudadanía* de una determinada Comunidad Autónoma (que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en la elección de su Asamblea Legislativa) y los otros españoles (que carecen de

294 Un requisito similar a este también se exige, en su específica dimensión geográfica, en las demás elecciones *territoriales* que se celebran para cubrir órganos representativos. Así, por ejemplo, se demanda tener vecindad administrativa en un municipio concreto para poder votar en sus elecciones locales (en cambio, no se exige este requisito para poder ser candidato en las mismas). En este sentido, el profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad... op. cit.*, pág. 120) afirma que, “en general, se aplica el principio de la residencia o de la vecindad administrativa para determinar el ámbito personal de participación en cualquier proceso electoral *que tenga un ámbito territorial inferior al estatal*” (las cursivas son nuestras).

295 Cfr. Garrido Criado, Clara: “Los sistemas electorales autonómicos”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 273.

este derecho), el Tribunal Constitucional²⁹⁶ se ha pronunciado de forma taxativa, afirmando “que no existe vulneración alguna ni del artículo 14 ni del 23.2 de la CE en el hecho de que, en unas determinadas elecciones de ámbito territorial restringido a determinada Comunidad Autónoma, solo tengan derecho de *suffragio activo* y pasivo los residentes” en la misma. Utilizando, *mutatis mutandis*, los mismos argumentos que hace servir el Tribunal Constitucional para admitir la exigencia de este requisito en el ejercicio del sufragio pasivo,²⁹⁷ podemos afirmar que la aludida diferencia de trato entre unos españoles y otros para ejercer el derecho de voto, en unas elecciones autonómicas, no es una de las discriminaciones que prohíbe el artículo 14 CE (cuando consagra la igualdad de los ciudadanos ante la ley, “sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”). En efecto, según constante y reiterada doctrina del Tribunal Constitucional, las “singularizaciones normativas” no merecen el reproche de discriminatorias “cuando muestran un fundamento razonable, atendido al criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida”. Y es evidente que dicho fundamento existe en la imposición de este requisito, pues lo que se persigue con el mismo es que los representantes políticos sean elegidos solo y exclusivamente por aquellos a quienes van a representar.

Si analizamos los diecisiete Estatutos de Autonomía, vemos que *solo seis* se preocupan de indicar *expresamente* quiénes tienen reconocido el derecho de sufragio activo para elegir su Parlamento. Las fórmulas utilizadas varían ligeramente, aunque todas nos llevan al mismo resultado. Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma que son electores “los ciudadanos de Cataluña” (artículo 56.3); el de Andalucía, “todos los andaluces y andaluzas” (artículo 104.4); el de Canarias, los “que gocen de la condición política de canarios” (artículo 10.1); el de Extremadura, los ciudadanos que tengan “la condición política de extremeños” (artículo 17.2); el de las Islas Baleares, todos los “que figuren en el censo electoral de las Illes Balears” (artículo 43); y el de Madrid, “todos los madrileños” (artículo 10.8).

296 STC 25/1992, de 24 de febrero (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 17 de marzo de 1992, fund. juríd. único.

297 Este requisito (tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones) también se exige para el ejercicio del derecho de *suffragio pasivo* en todas las legislaciones electorales autonómicas. STC 60/1987, de 20 de mayo (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 5 de junio de 1987, fund. juríd. 2º; STC 107/1990, de 6 de junio (ponente: Francisco Rubio Llorente), *BOE* de 5 de julio de 1990, fund. juríd. único; STC 109/1990, de 7 de junio (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 5 de julio de 1990, fund. juríd. único. Cfr. *infra* V punto 4: “Los integrantes de las listas electorales: el derecho de sufragio pasivo en las elecciones autonómicas”.

Sin embargo, a pesar de este silencio de la mayoría de los Estatutos de Autonomía, no se plantean problemas de especial importancia, pues *todas* las leyes electorales autonómicas han dedicado algún precepto a la regulación del derecho de sufragio activo. En concreto, quince lo hacen de forma sintética, en tanto que la legislación electoral de Navarra lo regula de forma más extensa. Centrando nuestro interés en el requisito que hemos denominado *ciudadanía autonómica*, vemos que, en el momento de concretar en palabras esta exigencia, las leyes electorales (todas en el artículo 2.1, menos la de Navarra que lo hace en el artículo 3, apartados 1 y 2) utilizan fórmulas muy parecidas con pequeñas variaciones. Así, se refieren literalmente a la “condición política” las leyes autonómicas del País Vasco (“serán electores todas las personas que ostentando la condición política de vascos...”), Andalucía (“son electores todos los que... tengan la condición política de andaluces...”), Asturias (“El derecho de sufragio activo corresponde a todos los ciudadanos españoles que... tengan... la condición política de asturianos...”), Cantabria (“son electores los que... tengan la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Cantabria...”), Murcia (“serán electores todos los ciudadanos que... ostenten la condición política de murcianos...”), Valencia (“son electores los que poseyendo la condición política de valencianos o teniendo los derechos políticos de dicha condición...”),²⁹⁸ Aragón (“son electores todos los que... tengan la condición política de aragoneses...”), Canarias (“el derecho de sufragio activo corresponde a los españoles... que tengan la condición política de canarios...”), Extremadura (“son electores los ciudadanos que teniendo atribuida la condición política de extremeños...”), Islas Baleares (“son electores todos los que... tengan la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma...”), Madrid (“el derecho de sufragio corresponde a los españoles... que... ostenten la condición política de ciudadanos de la Comunidad de Madrid...”) y Castilla y León (“son electores los que... tengan la condición política de castellano-leoneses”). Además, esta era la fórmula que utilizaba en su redacción originaria la Ley electoral de Castilla-La Mancha,²⁹⁹ que, sin embargo, ha sido modificada –con acierto discutible en este punto– por la Ley 8/1998, de 19 de noviembre (“son electores los ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha...”). Por otra parte, dos leyes electorales autonómicas no acompañan el adjetivo “política” al

298 Este último inciso (“... o teniendo los derechos políticos de dicha condición [*de valencianos*]”) parece referirse a “los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad Valenciana y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España” y, también, a “sus descendientes, inscritos como españoles, sí así lo solicitan en los términos en los que lo determine la Ley del Estado” (artículo 3.2 EACV). De hecho, como subraya el profesor Ángel José Sánchez Navarro (“Derechos...”, *op. cit.*, pág. 130), estos emigrantes también comparten la “condición política de valencianos”.

299 Inicialmente, el artículo 2.1 de la LECCLM estaba redactado con el siguiente tenor: “Son electores los que ostentando la condición política de ciudadanos de Castilla-La Mancha...”.

sustantivo “condición”: nos referimos a las normas de Galicia (“son electores los que, ostentando la condición de gallego conforme...”) y La Rioja (“son electores los que... disfruten de la condición de riojanos...”). Por último, como hemos apuntado con anterioridad, hay que destacar que el artículo 3 de la Ley electoral de Navarra ha optado por utilizar criterios descriptivos (“1. Tendrán la condición de electores quienes... figuren inscritos en el censo electoral único vigente correspondiente a cualquiera de los municipios de Navarra. 2. Los electores residentes-ausentes que vivan en el extranjero podrán ejercer el derecho de sufragio con arreglo a lo establecido” en la LOREG). Este es, en síntesis, el contenido de las dieciséis leyes electorales autonómicas en lo que se refiere a la determinación de quiénes son titulares del derecho de sufragio activo en las elecciones a sus respectivos Parlamentos. Cataluña, como sabemos, aún no ha aprobado su ley electoral, lo que nos obliga a definir quiénes son sus *electores autonómicos* utilizando únicamente el texto estatutario. Sin embargo, en este punto, la falta de una ley electoral propia no provoca ninguna dificultad, pues –como ya hemos señalado– el artículo 56.3 del EAC afirma expresamente que son electores “los ciudadanos de Cataluña”, y, con anterioridad, el artículo 7 de la misma norma ya nos ha ilustrado en relación a quiénes son los que “gozan de la condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña”.

Estar en posesión de una determinada “ciudadanía autonómica” (v.g., ser “ciudadano de Cataluña”) es lo mismo que tener la “condición política” de catalán.³⁰⁰ Esta segunda expresión, que es la utilizada en la inmensa mayoría de los Estatutos y de las leyes electorales autonómicas, es más técnica y precisa; sin embargo, la primera es más directa y emotiva, lo que explica que sea usada preferentemente en el lenguaje político. Como subraya el profesor Gálvez Muñoz, lo más destacable de este vínculo de ciudadanía autonómica es otorgar a la persona que lo posee un estatuto jurídico específico. Dicho status, “en la medida en que responde a un vínculo personal estable con una entidad pública territorial en un Estado democrático, se mueve fundamentalmente en el plano de la participación política en la Comunidad Autónoma”. Incluso se puede afirmar que el principal objetivo al otorgar una ciudadanía autonómica (concreta) a unos españoles sí y a otros no es, precisamente, el “de determinar el círculo de personas que pueden participar en la formación de la voluntad política de la Comunidad Autónoma”. Dicho con otras palabras, la ciudadanía autonómica sirve para determinar quiénes gozan de ciertos *derechos políticos* reconocidos en el correspondiente Estatuto y en algu-

300 Resulta, ciertamente, muy pedagógico el artículo 7.1 del EAC, al afirmar que “gozan de la *condición política de catalanes o ciudadanos de Cataluña* los ciudadanos españoles que tengan vecindad administrativa en Cataluña” (las cursivas son nuestras).

nas leyes autonómicas, entre ellos –y por lo que a nosotros ahora nos interesa– el derecho de sufragio activo en las elecciones a la propia Asamblea Legislativa.³⁰¹

El paso siguiente en nuestra reflexión debe ser determinar qué españoles tienen la condición política de ciudadanos de una determinada Comunidad Autónoma. Pues bien, todos los Estatutos de Autonomía concretan de forma precisa quiénes son los que poseen la “condición política” de ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma, esto es, quiénes tienen reconocido el derecho de participación política a través del sufragio activo (artículos 7 EAPV, 7 EAC, 3 EAG, 5 EAAN,³⁰² 7 EAAS, 4 EACA, 6 EALR, 6 EARM, 3 EACV,³⁰³ 4 EAAR, 3 EAELM, 4 EAEC, 5 EANA, 3 EAEX, 9 EAIB,³⁰⁴ 7 EACM y 7 EACYL). En síntesis, podemos afirmar que todos los Estatutos otorgan la referida condición política de ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma (*ciudadanía autonómica*) a las siguientes personas: a) los ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma; b) los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España; y c) los descendientes de estos últimos inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que determine la ley del Estado.

Reflexionando sobre la atribución de la ciudadanía autonómica, a la vista de la normativa que acabamos de citar, podemos formular una serie de conclusiones. *Primera:* La Constitución no incluye ninguna regla relativa a la atribución de la

301 Además del referido derecho de sufragio activo, dentro del concepto de ciudadanía autonómica se incluyen –en mayor o menor grado, según el Estatuto que contemplemos– otros derechos políticos: derecho de sufragio en los referéndums autonómicos que puedan convocarse en la respectiva Comunidad; derecho de sufragio pasivo en las elecciones autonómicas; derecho al ejercicio de la iniciativa legislativa popular; derecho a ocupar ciertos cargos políticos no electivos; derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes; derecho a promover la convocatoria de consultas populares, etc. Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Elementos básicos y característicos de la Región de Murcia”, en el libro colectivo *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, págs. 55-56; Idem: “Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política”, en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, págs. 77-78.

302 La actual LEAN aún remite al artículo 8 del EAAN; sin embargo, tras la aprobación del nuevo texto estatutario, hay que entender que ahora se refiere al nuevo artículo 5.

303 La actual LECV aún remite al artículo 4 del EACV; sin embargo, tras la aprobación del nuevo texto estatutario, hay que entender que ahora se refiere al nuevo artículo 3.

304 La actual LEIB aún remite al artículo 6.1 del EAIB; sin embargo, tras la aprobación del nuevo texto estatutario, hay que entender que ahora se refiere al nuevo artículo 9.

ciudadanía autonómica; por tanto, queda en manos de los redactores de los Estatutos de Autonomía la delimitación de quiénes van a integrar el “pueblo” de la respectiva Comunidad.³⁰⁵ *Segunda*: No obstante lo anterior, la coincidencia de las diecisiete regulaciones es absoluta, ya que todos los Estatutos de Autonomía “han seguido, con buen sentido, el mismo criterio”. No hacerlo así hubiera provocado “la existencia de disfunciones normativas en forma de lagunas o de superposiciones de ciudadanía, pues hubieran sido inevitables supuestos tanto de no pertenencia a ninguna Comunidad Autónoma, como de pertenencia simultánea a dos o más”.³⁰⁶ *Tercera*: Deben cumplirse dos requisitos para poder gozar de una concreta ciudadanía autonómica: uno subjetivo (ser español) y uno objetivo (para los residentes en España, tener la vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma; y para los residentes en el extranjero, haber tenido en ella su última vecindad administrativa o ser descendientes de estos). Dicha vecindad se adquiere automáticamente con el empadronamiento (esto es, la inscripción en el Padrón) en alguno de los municipios de la Comunidad Autónoma. Por su parte, los españoles que residen en el extranjero deben acreditar, en el correspondiente Consulado de España, que (ellos o sus ascendientes) han tenido su última vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma en cuyas elecciones desean votar, así como cumplir los demás requisitos formales que impone la normativa aplicable.³⁰⁷

A tenor de lo anterior, es evidente que la ciudadanía autonómica es una condición particular dentro de la condición general de español y que, como regla general, se vincula a una situación meramente administrativa, como es el empadronamien-

305 Cfr. Eslava Rodríguez, Manuel: “Artículo 3.2 y 3.3”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (coordinadores: Luis López Guerra y José-Eugenio Soriano García), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 52.

306 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Elementos...”, *op. cit.*, pág. 57.

307 Son varias las normas que regulan el derecho de voto en las elecciones autonómicas de los españoles residentes en el extranjero. Sin pretensiones de exhaustividad, debemos referirnos a las siguientes: artículo 17.5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (“La Administración General del Estado, en colaboración con los Ayuntamientos y Administraciones de las Comunidades Autónomas, confeccionará un Padrón de españoles residentes en el extranjero, al que serán de aplicación las normas de esta Ley que regulan el Padrón municipal. Las personas inscritas en este Padrón se considerarán vecinos del municipio español que figura en los datos de su inscripción *únicamente* a efectos del ejercicio del derecho de sufragio, no constituyendo, en ningún caso, población del municipio”), los artículos 31-41 de la LOREG (que se analizan en el epígrafe 3 de este mismo capítulo) y el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre, sobre inscripción de los españoles en los Registros de Matrícula de las Oficinas Consulares en el extranjero.

to en un municipio de la Comunidad Autónoma. En efecto, la vecindad administrativa se adquiere con la mera inscripción del interesado en el Padrón municipal,³⁰⁸ con independencia del territorio (español o extranjero) del que se sea originario y de su mayor o menor integración social y cultural en la Comunidad en la que se esté empadronado. En consecuencia, es suficiente con cumplir con los requisitos de nacionalidad y vecindad (regulados en la legislación del Estado) para adquirir la correspondiente ciudadanía autonómica y, por tanto, tener reconocido el derecho al sufragio en las elecciones a la respectiva Asamblea Legislativa.

Como ya hemos apuntado, no se exige un tiempo mínimo de residencia para adquirir la ciudadanía autonómica, ya que la adquisición de la vecindad administrativa se produce de forma automática con el empadronamiento. Ello comporta, como destaca el profesor Gálvez Muñoz,³⁰⁹ “que un simple cambio de residencia en España (por ejemplo, a una provincia limítrofe por motivos laborales) por parte de una persona nacida en la Región de Murcia, con residencia ininterrumpida desde entonces en este territorio y con vínculos familiares en el mismo durante varias generaciones, conlleva de forma automática la pérdida de la ciudadanía murciana”. Y, por el contrario, “una persona que haya nacido fuera de Murcia y que no tenga vínculo sentimental con Murcia, ni antecedente familiar alguno en la Región, adquirirá la condición política de murciano en el mismo momento en que se empadrona en un municipio de su ámbito territorial”. Precisamente por ello, algunos autores han propugnado –sin éxito, de momento– que se condicione el derecho de voto en las elecciones autonómicas al arraigo efectivo en la respectiva Comunidad Autónoma.³¹⁰ Criterio que nosotros no compartimos. En efecto, es cierto que la actual regulación, que sin duda tiene pleno respaldo constitucional, puede provocar algunos supuestos de *injusticia sentimental*, pero –a nuestro juicio– admitir otras posibilidades (v.g., exigir unos años de empadronamiento para adquirir el derecho de sufragio en la nueva Comunidad Autónoma y mantenerlo, durante el mismo tiempo, en la Comunidad que se ha abandona-

308 Cfr. Presno Linera Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 161.

309 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Elementos...”, *op. cit.*, págs. 58-59.

310 El profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 125) ha escrito: “... se debe valorar la posibilidad de un período de residencia mínimo por parte de los Estatutos o de la normativa electoral autonómica antes de poder ser elector o elegible en la Comunidad Autónoma. La inclusión de tal requisito, que responde a la exigencia de un mínimo conocimiento por parte del elector o del elegible sobre la realidad política autonómica en la que debe pronunciarse, no es problemática en el caso de incorporarse directamente en el Estatuto de Autonomía, pero puede considerarse inconstitucional en el caso de ser incluido y regulado en la normativa electoral autonómica, ya que puede considerarse una condición básica del ejercicio del derecho de sufragio cuya regulación se reserva al Estado en virtud del artículo 149.1.1 CE”.

do) abre una caja de problemas políticos, desajustes jurídicos y disfunciones administrativas que en modo alguno compensan los *perjuicios afectivos* que la actual regulación puede provocar.

El profesor Presno Linera defiende una posición similar a la nuestra, esto es, la conveniencia de vincular empadronamiento (o, lo que es lo mismo, vecindad administrativa) con derecho de sufragio en las correspondientes elecciones autonómicas.³¹¹ En efecto, a su juicio, definir el “pueblo” de la Comunidad Autónoma con arreglo al criterio jurídico de la residencia “contribuye a dotar de mayor legitimidad democrática a su ordenamiento”. Y ello por dos motivos. En primer lugar, porque, de este modo, “se articula la condición política de miembro de una Comunidad Autónoma a partir de su decisión voluntaria de instalarse en una concreta parte del territorio nacional”, lo que constituye una de las facultades que otorga a los españoles el artículo 19 de la Constitución.³¹² En segundo lugar, porque configurar el pueblo de la Comunidad Autónoma con el criterio objetivo de la residencia “es expresión de la igualdad jurídica y del pluralismo participativo que son consustanciales a un sistema democrático. La relación jurídica entre los poderes públicos del territorio y los ciudadanos, de la que surgen derechos y obligaciones recíprocos, tiene el mismo contenido siempre que exista el dato objetivo de la residencia”.

Resulta evidente, por tanto, que cada español tiene una –y solo una– ciudadanía autonómica, que podrá cambiar por otra, pero en ningún caso agregar a la anterior. El doble requisito que se exige para formar parte, en sentido político, del

311 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 189. Del mismo criterio es el profesor Emilio Pajares Montolío: “Sobre la condición política de ciudadano de una Comunidad Autónoma y el derecho de participación”, en el libro colectivo *Derechos constitucionales y formas políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Cedecs, Barcelona, 2001, pág. 599.

312 La STC 8/1986, de 21 de enero (ponente: Manuel Díez de Velasco Vallejo), *BOE* de 12 de febrero de 1986, fund. juríd. 3º, reza con el siguiente tenor literal: “La libertad de elección de residencia que atribuye a los españoles el artículo 19 de la CE comporta la obligación correlativa de los poderes públicos de no adoptar medidas que restrinjan u obstaculicen ese derecho fundamental... La libertad de elección de la residencia implica, como es obvio, la de opción entre los beneficios y perjuicios, derechos, obligaciones y cargas que, materialmente o por decisión de los poderes públicos competentes, corresponden a los residentes en un determinado lugar o inmueble por el mero hecho de la residencia, derechos, obligaciones y cargas que pueden ser diferentes en cada caso, en virtud de circunstancias objetivas y de acuerdo con lo dispuesto en el ordenamiento. El hecho de que los residentes en una determinada zona del territorio nacional hayan de soportar obligaciones y cargas mayores que las de otros, lo que normalmente se corresponde con la atribución de mayores beneficios o de una situación de hecho más ventajosa, no limita o restringe su derecho a la libre elección de residencia”.

“pueblo” de una Comunidad Autónoma (esto es, ser español y tener vecindad administrativa en alguno de sus municipios) queda claro cuando los Estatutos de Autonomía, no obstante favorecer los vínculos afectivos de la Comunidad con los emigrantes de la misma, les vedan los derechos políticos, entre los cuales el más relevante es, sin duda, el de sufragio. Así, a modo de ejemplo, el artículo 8 del EAAS –tras afirmar que “las comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias podrán solicitar, como tales, el reconocimiento de su asturianía, entendida como el derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias”– añade: “Una ley del Principado de Asturias regulará, sin perjuicio de las competencias del Estado, el alcance y contenido de dicho reconocimiento, *que en ningún caso implicará la concesión de derechos políticos*”.³¹³ Con ello, estas “comunidades asturianas asentadas fuera de Asturias” (tanto si están formadas por españoles que tienen su vecindad administrativa en municipios de otra Comunidad Autónoma, como si lo están por personas que ya no poseen la nacionalidad española pero mantienen vínculos sentimentales con su tierra de origen o la de sus antepasados) tienen reconocido el derecho a colaborar y a compartir la vida social y cultural del Principado, pero no su vida política, reservada –con independencia de las relaciones más o menos afectivas que puedan unir a las personas con el territorio– a los españoles que tiene su vecindad administrativa en alguno de los municipios de aquella Comunidad Autónoma (lo que les otorga, *ope legis* y de forma automática, la correspondiente “ciudadanía autonómica”). En síntesis, pues, la “condición política” de miembro de una determinada Comunidad Autónoma se adquiere con la vecindad administrativa, no por el nacimiento ni por los sentimientos (por fuertes e importantes que estos puedan ser).

3. El censo electoral en los comicios autonómicos

3.1. La conexión inescindible entre el derecho fundamental de sufragio activo y la inscripción censal

Al estudiar el derecho fundamental de sufragio activo es preciso referirse al censo electoral, que, de forma muy elemental, puede definirse diciendo que es un registro público en el que figuran todas las personas –y solo ellas– que tiene reconocido el derecho de voto, y cuya finalidad es poder controlar las operaciones

313 Una fórmula prácticamente idéntica aparece consagrada en el artículo 3.3 del EAEX (“... sin que, en ningún caso, implique la concesión de derechos políticos”).

electorales, al objeto de que no pueda negarse el ejercicio de este derecho a los que lo tienen reconocido ni atribuírselo a los que carecen del mismo. Lacónicamente, el artículo 31.1 de la LOREG afirma que el censo electoral contiene la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados del derecho de sufragio. En coherencia con ello, el artículo 2.2 de la LOREG –también aplicable, como hemos visto, a las elecciones autonómicas– indica que para poder ejercer el derecho de voto es “indispensable la inscripción en el censo electoral vigente”. Este contiene, pues, “la relación de quienes forman el cuerpo electoral”: censo electoral y cuerpo electoral coinciden, pues, en su composición.³¹⁴

A tenor de lo anterior, lo primero que debe analizarse es “la conexión inescindible” que existe entre el derecho de sufragio activo y la inscripción censal, pues, dado que solo tendrán la condición de electores los que figuren inscritos en el censo,³¹⁵ la inclusión en el mismo constituye un requisito indispensable para poder ejercer el derecho de voto. Es cierto, afirma el Tribunal Constitucional,³¹⁶ que “se trata de dos derechos de naturaleza distinta –la inscripción censal es de naturaleza declarativa de la titularidad del derecho de voto y no constitutiva de la misma–, pero no existe un derecho a tal inscripción separado del de sufragio, y este comprende el de ser inscrito en el censo”. Por ello, resulta totalmente congruente (a tenor de la protección extraordinaria que la Constitución otorga a los derechos fundamentales consagrados en su artículo 23.1) que el artículo 38.5 de la LOREG (en la redacción que le dio la Ley Orgánica 3/1995, de 23 de marzo) afirme que los recursos contra las resoluciones en esta materia de las Delegaciones de la Oficina del Censo Electoral se tramitarán por el procedimiento preferente y sumario previsto en el artículo 53.2 CE (reservado, como sabemos, para la tutela de los derechos fundamentales).³¹⁷ Asimismo, lo cual entra dentro de la lógica del sistema tutelar establecido en la Constitución, es posible interponer, en el supuesto de exclusión indebida de las listas de electores, un recurso de amparo del tipo previsto en el artículo 43 de la LOTC (esto es, contra actos del Poder Ejecutivo y de las Adminis-

314 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos...*, *op. cit.*, pág. 49.

315 *Ibidem*.

316 STC 154/1988, de 21 de julio (ponente: Gloria Begué Cantón), *BOE* de 24 de agosto de 1988, fund. juríd. 3º. Dicha Sentencia resolvió un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra varios preceptos de la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de elecciones al Parlamento Vasco (hoy ya derogada), relativos al censo electoral.

317 Más exactamente, el procedimiento preferente y sumario se puede utilizar para la tutela de los derechos reconocidos en la sección primera, del capítulo segundo del título primero de la Constitución (artículos 15 a 29), así como para la protección del principio de igualdad (artículo 14).

traciones Públicas).³¹⁸ Estas garantías extraordinarias para proteger la inscripción en el censo electoral se otorgan desde la convicción que la misma, instrumentalmente, “forma parte del contenido del derecho de participación política a través del sufragio” activo; y ello es así porque, en este caso, “los requisitos imprescindibles para el ejercicio del derecho afectan de lleno a su contenido”.³¹⁹ Todo ello –como afirma la profesora Biglino Campos–³²⁰ nos confirma que, efectivamente, estamos ante aspectos nucleares del ejercicio del derecho fundamental de sufragio activo.

Reiterando su doctrina de que la inscripción en el censo electoral tiene naturaleza meramente declarativa y no constitutiva del derecho de voto, el Tribunal Constitucional³²¹ afirma que es “una condición del ejercicio del derecho a ser elector”, pero “no es constitutiva de esa capacidad electoral, como prueba el hecho de que puedan emplearse las oportunas certificaciones censales para votar”. Además, de conformidad con los artículos 40 y 85.3 de la LOREG, contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral (entre ellas las que denieguen la inscripción censal) puede interponerse un recurso ante el Juez de Primera Instancia, cuya sentencia favorable al actor (que agota la vía judicial) será título suficiente para poder ejercer el derecho de voto. En concreto, el último de los preceptos citados afirma que, además de los inscritos en el censo, “pueden votar quienes acrediten su derecho a estar inscritos en el censo de la Sección [aunque lo no estén] mediante la exhibición de la correspondiente sentencia”. En suma, la inscripción censal solo es “una declaración de que la persona posee los requisitos necesarios para ostentar la condición de titular del derecho de participación”.³²²

3.2. La dimensión instrumental del censo electoral

Dada la importancia de la inscripción censal para poder ejercer el derecho de voto, resulta totalmente lógico que el Tribunal Constitucional³²³ haya afirmado que el censo es “un instrumento indispensable para dicho ejercicio”; o, expresado también con palabras del Tribunal, que el censo es “un instrumento administrativo

318 Cfr. Oliver Araujo, Joan: *El recurso...*, *op. cit.*, esp. págs. 177-215.

319 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 240.

320 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 19.

321 STC 144/1999, de 22 de julio (ponente: Rafael De Mendizábal Allende), *BOE* de 22 de agosto de 1999, fund. juríd. 6°.

322 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 242.

323 STC 154/1988, *cit.*, funds. juríds. 2° y 3°.

esencial para el procedimiento electoral". En el mismo sentido, el preámbulo de la Ley Orgánica 2/2011 (reformadora de la LOREG) afirma que, "siendo el censo electoral el elemento definidor del cuerpo electoral", es, por tanto, "un instrumento para la formación de la voluntad popular". Con criterio análogo –reflexionando sobre la finalidad, importancia y formas de elaboración del censo–, el profesor López Guerra³²⁴ ha subrayado que "la definición del electorado presenta también una dimensión instrumental". En efecto, la fiabilidad del proceso electoral impone que "puedan votar todos los que tengan derecho a ello; pero también que solo ellos puedan votar y, ciertamente, que puedan votar solo una vez en cada elección". Para lograrlo debe existir un registro (censo electoral) en el que figuren "todos los electores, y en el que se haga constar su ejercicio del derecho, para evitar fraudes o usurpaciones".

Es evidente, pues, que, dado el trascendental cometido que se le asigna, la elaboración del censo electoral es una tarea de importancia fundamental para la limpieza y transparencia de las elecciones. De hecho, "la manipulación del censo ha constituido históricamente, y sigue constituyendo aún en muchos lugares, una de las fuentes principales de fraude electoral".³²⁵ Como subrayaba el profesor Adolfo Posada, un censo falso "implica un vicio de origen en la función del sufragio que, sin remedio, tiene que reflejarse en los resultados de la votación".³²⁶ Por ello, aunque las técnicas y los procedimientos que se utilizan para elaborarlo varían mucho de uno a otro país, su objetividad y su corrección deben estar fuera de cualquier sospecha razonable.

En la práctica, para confeccionar el censo, se siguen dos procedimientos distintos. En efecto, en algunos países (v.g., España) la elaboración del mismo se lleva a cabo *ex lege* por impulso de los poderes públicos; en cambio, en otros (v.g., Estados Unidos) "la inscripción en el censo electoral se deja a la iniciativa de los propios ciudadanos". A nuestro juicio, si lo que se desea es garantizar al máximo el ejercicio del derecho de sufragio y lograr una mayor eficacia, la elaboración del censo debe estar encomendada de oficio a los poderes públicos (con posibilidades, claro está, de comprobación y, en su caso, reclamación por parte de los afectados y de la sociedad en su conjunto), pues si se deja a la iniciativa de los

324 Cfr. López Guerra, Luis: *Introducción...*, *op. cit.*, pág. 145.

325 Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar: "Empadronamientos fraudulentos y censo electoral", en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008, pág. 248.

326 Cfr. Posada [González-Posada y Biesca], Adolfo: *El sufragio*, Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, s.f., pág. 160.

interesados son numerosos los ciudadanos –normalmente de los sectores menos favorecidos de la sociedad– que se ven privados del derecho de voto, al no haber instado, en tiempo y forma, su inscripción censal para la correspondiente elección.³²⁷ Sin embargo, sea cual sea el método utilizado, lo que es fundamental para garantizar la limpieza de la contienda política es que la Administración electoral realice su cometido con absoluta objetividad y sea independiente de los demás poderes del Estado, con el fin de evitar (o, al menos, dificultar) injerencias y presiones.³²⁸

3.3. Elaboración y contenido del censo electoral. Especial referencia a la Oficina del Censo Electoral

Como ya hemos indicado, para el ejercicio del derecho de sufragio activo es imprescindible la inscripción en el censo electoral vigente, que es elaborado por la Oficina del Censo Electoral (OCE),³²⁹ regulada en sus aspectos básicos en los artículos 29 y 30 de la LOREG. De acuerdo con dichos preceptos, la OCE, encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística (organismo autónomo dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda), es el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.³³⁰ La doctrina, a la vista de los datos normativos, ha definido la OCE como “una institución estatal unitaria y homogénea” (dependiente de la Administración General del Estado), que como tal, al menos de conformidad con el contenido de la LOREG, “carece de relaciones con las Administraciones autonómicas”.³³¹

327 Cfr. De Carreras Serra, Francesc y Vallès Casadevall, Josep M.: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, págs. 54-55. Los profesores Manuel Martínez Sospedra, Joaquín J. Marco Marco y Ainhoa Uribe Otalora (*Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 41) subrayan que “solo se registran los ciudadanos más motivados por las cuestiones políticas”, lo que puede dejar fuera de la representación parlamentaria a un importante sector de la población, especialmente “al segmento más desinformado”.

328 Cfr. López Guerra, Luis: *Introducción...*, *op. cit.*, pág. 145; Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, págs. 125-126; Vidal Prado, Carlos: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, pág. 80.

329 Cfr. Pascua Mateo, Fabio: “La Administración electoral en las elecciones autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 362-368.

330 Una exposición de las diferentes interpretaciones a propósito de la incardinación de la Oficina del Censo Electoral, puede verse en la monografía del profesor Artemi Rallo Lombarte titulada: *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.

331 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 127-128; Bassols Coma, Martín: “La contribución del censo a la configuración de la Administración electoral: la Oficina del Censo Electoral y la formación del censo electoral”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho*

A la Oficina del Censo Electoral, que cuenta con los Ayuntamientos y los Consulados como colaboradores en las tareas censales y tiene Delegaciones Provinciales, se le encomiendan, entre otros, los siguientes cometidos: coordinar y supervisar el proceso de elaboración del censo electoral;³³² controlar y revisar de oficio las altas y las bajas tramitadas por los órganos competentes y elaborar un fichero nacional de electores (comunicando a la Junta Electoral Central los resultados de los informes, inspecciones y, en su caso, expedientes que pudiera haber incoado referidos a modificaciones en el censo de las circunscripciones que hayan experimentado una alteración del número de residentes significativa y no justificada);³³³ eliminar las inscripciones múltiples de un mismo elector (que no hayan sido detectadas por los Ayuntamientos y Consulados); elaborar las listas electorales (provisionales y definitivas); y resolver –agotando la vía administrativa– las reclamaciones contra las actuaciones de los órganos que participan en las operaciones censales (en particular, las que se planteen por la inclusión o exclusión indebida de una persona en las listas de electores). Todas estas atribuciones aseguran a la OCE la plena dirección del censo electoral, con las únicas salvedades de las facultades de dirección y supervisión sobre la misma que se atribuyen a la Junta Electoral Central (artículo 29.1 *in fine* LOREG), que han provocado un vivo debate doctrinal sobre su alcance real,³³⁴ y de los recursos

Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 428 y sig.

- 332 Precisamente con el objetivo de coordinar el proceso de elaboración del censo electoral, la OCE puede dirigir instrucciones a los Ayuntamientos y Consulados, así como a los responsables del Registro Civil (artículo 30.a LOREG).
- 333 Los representantes de las candidaturas o representantes de los partidos, federaciones y coaliciones podrán impugnar el censo de las circunscripciones que hubieren registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a que se refiere el artículo 30.c de la LOREG, dentro del plazo de los cinco días siguientes al momento en que tuvieron conocimiento de la referida comunicación (segundo párrafo del artículo 38.2 de la LOREG introducido por la Ley Orgánica 2/2011). Para facilitar la aplicación de este precepto, la Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 2011), aclara los criterios que debe aplicar la Oficina del Censo Electoral sobre los plazos y la forma de tramitación de las referidas reclamaciones administrativas.
- 334 Sobre el alcance efectivo de las facultades de “dirección” y “supervisión” de la Junta Electoral Central sobre la OCE, la doctrina ha formulado distintas interpretaciones. Baste recordar ahora que, en opinión del profesor Juan José Solozábal Echavarría (“Una visión institucional del proceso electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, pág. 70), “no puede deducirse del tenor literal de la ley una encomienda a la Junta de lo que podríamos llamar dirección ejecutiva, para cuya realización carecería la misma de medios técnicos y humanos, pero sí facultades de control –y de este modo la Junta conoce, con carácter previo, de los proyectos de normas en relación con el censo– y seguimiento del cumplimiento de las pautas” que, a través de sus instrucciones, vaya fijando.

judiciales de rectificación del mismo (bien con carácter general –artículo 38.5 LOREG–, bien en período electoral –artículo 40.1 LOREG–).³³⁵ Aunque la OCE, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, no forma parte de la Administración electoral,³³⁶ no puede negarse que, en buena medida, también participa del cometido que el artículo 8.1 de la LOREG encomienda a esta última (esto es, garantizar “la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad”) y, de hecho, no son pocos los autores que, diga lo que diga el Tribunal Constitucional, consideran que la OCE es, materialmente, Administración electoral.³³⁷

Todas las leyes electorales de Comunidades Autónomas pluriprovinciales, con la excepción de la gallega, han previsto la posibilidad de que un representante en dicha Comunidad Autónoma de la OCE, designado por el Director de la misma, asista, con voz y sin voto, a las reuniones de la Junta Electoral de la respectiva Comunidad Autónoma. En concreto, así lo disponen los artículos 9 LEAN, 8 LEAR, 11 LECLM, 9 LECYL, 16.3 LECV, 11.6 LEEX, 8.6 LECC y 24.2 LEPV. Por su parte, en las Comunidades uniprovinciales, en las que la Junta Electoral Provincial actúa como Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, esta presencia ya venía prevista en el artículo 12.1 de la LOREG (innecesariamente reiterado en los artículos 10.5 LECA, 7.6 LEIB y 9 LELR), al afirmar que el delegado provincial de la OCE participará en la misma, también con voz y sin voto.

El censo electoral, que encuentra su regulación básica en los artículos 31 a 41 de la LOREG, contiene, como decíamos con anterioridad, la inscripción de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, temporal o definitivamente, del derecho de sufragio. El censo electoral, que es único para toda clase

335 Cfr. Pascua Mateo, Fabio: “La Administración...”, *op. cit.*, pág. 365; Idem: *El control de las elecciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, numerosas páginas.

336 En efecto, el Tribunal Constitucional en la Sentencia 148/1999, de 4 de agosto (ponente: Vicente Conde Martín de Hijas), *BOE* de 26 de agosto de 1999, fund. juríd. 7º, afirma que “la LOREG tiene un concepto preciso de lo que sea la «Administración Electoral», que regula en el capítulo III del título primero, y que en dicho concepto no se incluye la Oficina del Censo Electoral”. Esta doctrina fue reiterada literalmente en la Sentencia 149/1999, de 4 de agosto (ponente: Vicente Conde Martín de Hijas), *BOE* de 26 de agosto de 1999, fund. juríd. 6º.

337 Así, los profesores Francisco José Bastida Freijedo (“Ley electoral y garantías judiciales”, en *Poder Judicial*, núm. 1, 1986, pág. 25), Miguel Ángel Presno Linera (*El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 237) y Pablo Santolaya Machetti (*Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1999, pág. 66), entre otros, se inclinan –atendiendo a la función que cumple y a su enclave sistemático en la LOREG– por incluir la OCE dentro de la denominada “Administración electoral”. Interpretación que, aunque no está huérfana de sólidas razones, ha sido, como hemos visto, rechazada por el Tribunal Constitucional.

de elecciones,³³⁸ está compuesto por el censo de electores residentes en España y por el censo de electores residentes-ausentes que viven en el extranjero.³³⁹ Ningún elector podrá figurar inscrito simultáneamente en ambos censos. La inscripción en el censo electoral es, de conformidad con el artículo 32.1 de la LOREG, “obligatoria” (se entiende, claro está, para la Administración electoral, que es quien tiene que llevar a cabo la mencionada inscripción). En el censo electoral figurarán el nombre y los apellidos (únicos datos necesarios para la identificación del elector en el acto de la votación) y el número del documento nacional de identidad, así como otros datos cuya concreción, de forma dudosamente regular,³⁴⁰ se ha remitido al reglamento. En efecto, el artículo 41.1 de la LOREG establece que “por real decreto se regularán los datos personales de los electores necesarios para su inscripción en el censo electoral”,³⁴¹ que es permanente y su actualización mensual (con referencia al día primero de cada mes).³⁴² A estos efectos, la OCE procede a dicha actualización con la información recibida de los

338 Sin perjuicio de su *ampliación* para las elecciones municipales y al Parlamento Europeo (a tenor de lo dispuesto en los artículos 176 y 210 de la LOREG) y de su *reducción* para las elecciones municipales (de acuerdo con el tercer apartado del artículo 2 de la LOREG, introducido por la Ley Orgánica 2/2011).

339 Cfr. García Mahamut, Rosario: “El voto de los residentes ausentes”, ponencia presentada a la *Jornada sobre la reforma del régimen electoral general*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, día 23 de octubre de 2008 (todas las citas de este trabajo serán del texto fotocopiado que se nos facilitó en dicha Jornada).

340 El profesor Miguel Ángel Presno Linera (*El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 239) afirma que esta “deslegalización” es de una “inconstitucionalidad... evidente”. También el profesor Francisco José Bastida Freijedo (“Ley electoral...”, *op. cit.*, págs. 27-28) se muestra muy crítico con esta ampliación vía reglamento de los datos exigibles para lograr la inscripción en el censo electoral.

341 En cumplimiento de este mandato de la LOREG, se aprobó el Real Decreto 157/1996, de 2 de febrero, por el que se dispone la actualización mensual del censo electoral y se regulan los datos necesarios para la inscripción en el mismo (modificado por el Real Decreto 147/1999, de 29 de enero, y por el Real Decreto 423/2011, de 25 de marzo). En concreto, su artículo 2 dispone que la inscripción en el censo electoral contendrá los siguientes datos: nombre y apellidos, residencia (provincia y municipio), domicilio, sexo, lugar de nacimiento (provincia y municipio), fecha de nacimiento (día, mes y año), grado de escolaridad (certificado de escolaridad o titulación académica) y número del documento nacional de identidad. Para los españoles residentes en el extranjero, la inscripción deberá contener los datos expresados anteriormente, salvo los relativos a la provincia y municipio de residencia, que en su lugar figurarán los del país y municipio de residencia actual, y además los siguientes: provincia y municipio de inscripción en España a efectos electorales y número del pasaporte (cuando no disponga del documento nacional de identidad).

342 A este mandato de la LOREG (artículo 34) también se le dio cumplimiento con el citado Real Decreto 157/1996 (modificado, como hemos dicho, por el Real Decreto 423/2011), especialmente a través de su artículo 1 (“Procedimiento para la actualización mensual del censo electoral”).

Ayuntamientos, los Consulados y los encargados del Registro Civil.³⁴³ Para cada elección, el censo electoral vigente será el cerrado el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria³⁴⁴ (artículo 39.1 LOREG).³⁴⁵

3.4. El carácter “indispensable” de la inscripción en el censo electoral para poder ejercer el derecho de voto en las elecciones autonómicas

El requisito de la inscripción en el censo electoral para poder ejercer el derecho de voto en las elecciones a los Parlamentos autonómicos³⁴⁶ *solo* se ha recogido, de forma expresa, en los Estatutos de Autonomía de Canarias y de las Islas Baleares. Además, en estas dos normas se recoge con pretensiones distintas. En efecto, mientras que en el Estatuto canario (artículo 10.1) la inscripción en el censo se cita como una condición necesaria para poder votar (“serán electores... los mayores de edad *inscritos en el censo* que gocen de la condición política de canarios...”), en el Estatuto balear (artículo 43) la referencia al censo electoral se hace con el objetivo de delimitar quiénes integran el cuerpo electoral (“serán electores todos los ciudadanos españoles mayores de edad *que figuren en el censo electoral de las Illes Balears*”). Esta ausencia de referencia a la necesidad de la inscripción cen-

343 Al amparo de la habilitación contenida en la disposición final segunda del Real Decreto 157/1996, se aprobó la Orden EHA/642/2011, de 25 de marzo, por la que dictan normas técnicas para la actualización mensual del censo electoral. En concreto, dicha Orden tiene como objeto la regulación de los intercambios de información entre los Ayuntamientos, Consulados, Registro Civil y el Instituto Nacional de Estadística, necesarios para la actualización mensual del censo electoral (artículo 1).

344 Hasta la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, el censo electoral vigente para cada elección era el cerrado el día primero del mes anterior al de la fecha de la convocatoria. El motivo de este cambio lo explica el Preámbulo de esta Ley: “Hay que reforzar las garantías para impedir que los denominados empadronamientos fraudulentos o de conveniencia con fines electorales consigan su objetivo. A tal efecto, parece conveniente anticipar un mes la definición de censo cerrado para cada elección, así como excluir la posibilidad de solicitar la rectificación del censo por cambio de residencia de una circunscripción a otra producido en los dos meses anteriores a la convocatoria electoral” (plazo que será de un año para los españoles que residen en el exterior –artículo 36.2 LOREG–). Para adecuar (a la normativa modificada por la Ley Orgánica 2/2011) los criterios de gestión y de resolución de las reclamaciones relativas a los datos de inscripción en el censo electoral, la Oficina del Censo Electoral dictó la Resolución de 1 de marzo de 2011, sobre actualización mensual, censo cerrado y resolución de reclamaciones (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 2011).

345 Sin perjuicio de lo previsto en este precepto, el censo electoral vigente para las elecciones autonómicas que se celebraron el 22 de mayo de 2011 fue el cerrado el 1 de febrero de este año (disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 2/2011).

346 Sobre la problemática de la inscripción en el censo en las elecciones autonómicas (el supuesto concreto se refería a las elecciones a las Cortes de Castilla y León), cfr. STC 86/2003, de 8 de mayo (ponente: María Emilia Casas Baamonde), *BOE* de 17 de mayo de 2003.

sal para poder ejercer el derecho de sufragio activo, de la que hacen gala la inmensa mayoría de los Estatutos de Autonomía, se ha compensado con la inclusión de esta exigencia en *todas* las leyes electorales autonómicas (en concreto, en el artículo 2.2 de cada una de ellas, a excepción de la Ley de la Comunidad Foral de Navarra, que lo hace en su artículo 3). Si analizamos, en este punto, las dieciséis leyes electorales vigentes (Cataluña, como hemos reiterado, aún no la ha dictado),³⁴⁷ podemos formular una serie de conclusiones:

Primera.- El carácter “indispensable” (según el artículo 2.2 LOREG) de la inscripción en el censo electoral vigente, para que un ciudadano pueda votar en los comicios autonómicos, se reitera de forma más o menos literal en todas las leyes electorales territoriales, con las excepciones de las de Asturias y Navarra, lo que evidentemente no obsta para que en estas dos Comunidades Autónomas también tenga el referido carácter. Como cuestión terminológica, cabe destacar que en la LOREG y en quince de las dieciséis leyes autonómicas se alude a “la inscripción” (o a “estar inscrito”, o a “hallarse inscrito”, o a “figurar inscrito”) en el censo, en tanto que en la Ley electoral de las Islas Baleares se hace referencia a “la inclusión” en el censo. A nuestro juicio, es razonable pensar que esta diferencia de verbo (“incluir” en vez de “inscribir”) no se debe a una voluntad de innovar o a una profundización teórica del concepto, sino a un error de copia o a una deficiente traducción al catalán de las leyes autonómicas que se utilizaron como inspiración a la hora de elaborar la Ley electoral balear. En todo caso, no cabe duda que el verbo “inscribir” es, en el contexto de estos preceptos, mucho más adecuado que el de “incluir”. Para comprobarlo basta acudir al *Diccionario de uso del español* de la académica María Moliner, que nos define “inscribir” como “escribir algo o el nombre de alguien en un registro”, e “incluir” como “poner una cosa dentro de otra”.

Segunda.- Las normas electorales autonómicas utilizan, para referirse a la misma realidad jurídica (el censo electoral), una pluralidad de denominaciones, solo parcialmente coincidentes. En concreto, se refieren al “censo electoral vigente”, las

347 La falta de desarrollo legal del Estatuto de Autonomía de Cataluña se soluciona provisionalmente –en este punto, como en tantos otros– acudiendo a la disposición transitoria segunda del EAC de 2006, que mantiene, en lo que corresponda, la vigencia de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979. De conformidad con el punto 5 de esta última disposición transitoria, “en todo aquello que no esté previsto en la presente disposición, serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales”. Lo que, en la actualidad, nos remite al citado artículo 2.2 de la LOREG, según el cual para el ejercicio del derecho de sufragio activo “es indispensable la inscripción en el censo electoral vigente”.

leyes electorales de Andalucía, Cantabria, La Rioja, Murcia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid y Extremadura; al “censo electoral único vigente”, las de Castilla-La Mancha, Navarra, Islas Baleares y Castilla y León; y, simplemente, al “censo electoral”, las del País Vasco, Galicia y Asturias. Estas son las expresiones que se utilizan en los preceptos que consagran el carácter indispensable de la inscripción censal para el ejercicio del derecho de voto. Por otra parte, como veremos más adelante, diez de estas leyes electorales autonómicas también delimitan territorialmente el censo y, curiosamente, al hacerlo, cinco de ellas varían la expresión que habían utilizado con anterioridad por la de “censo electoral único” (Galicia, Andalucía, Murcia, Extremadura y Madrid).

Tercera.- La mayoría de las leyes electorales autonómicas, cuando quieren consagrar la preceptividad de la inscripción registral, utilizan, con las pequeñas variaciones que hemos visto, la misma fórmula: “Para el ejercicio del derecho de sufragio es indispensable la inscripción (o *estar inscrito*) en el censo electoral” (o en el “censo electoral vigente”, o en el “censo electoral único vigente”). Las fórmulas más originales, aunque sin ninguna novedad en cuanto a la condición requerida, son las consagradas en las leyes electorales de Asturias (“el derecho de sufragio se ejerce personalmente en la Sección en la que el elector se halle inscrito según el censo electoral”) y Navarra (“tendrán la condición de electores quienes... figuren inscritos en el censo electoral único vigente”).

Cuarta.- Llama la atención que trece de las dieciséis leyes electorales (en los citados artículos 3, para Navarra, y 2.2, para las otras) aludan genéricamente al “derecho de sufragio”, cuando en realidad se quieren referir y, sin duda, se están refiriendo específicamente al “derecho de sufragio activo”. De hecho, solo hacen esta precisión las leyes electorales de La Rioja, Canarias y Navarra (las dos primeras, utilizando exactamente esta última expresión; y la tercera, la análoga de “tendrán la condición de electores”). De todas maneras, no ofrece especiales dificultades llegar a la conclusión de que, en este contexto, la genérica expresión “derecho de sufragio” debe interpretarse de forma restrictiva, refiriéndola únicamente al “derecho de sufragio activo”. En efecto, dejando aparte las tres legislaciones que de manera expresa eliminan cualquier ambigüedad, vemos que las leyes electorales de Andalucía, Asturias, Cantabria, Murcia, Valencia, Aragón, Castilla-La Mancha, Islas Baleares y Castilla y León incluyen esta regulación en un capítulo específico denominado “Derecho de sufragio activo”; Extremadura, en uno rotulado “De los electores”; y Galicia en uno intitulado, simplemente, “Electores”. Por tanto, solo dos legislaciones autonómicas (las de la Comunidad de Madrid y el País Vasco) podrían suscitar dudas sobre el alcance que hay que dar al término “sufragio” que utilizan, ya que la primera lo sitúa dentro de un capítulo

denominado “Derecho de sufragio” (que incluye, por tanto, el activo y el pasivo) y la Ley electoral del País Vasco lo incluye dentro de un extenso título bajo el rótulo “Disposiciones generales”. A pesar de ello, de la redacción de los preceptos analizados y, sobre todo, de la inclusión en dichos capítulo y título de otros artículos dedicados expresamente a quienes pueden ser elegibles, resulta claro que, bajo la fórmula genérica “derecho al sufragio” (o “ejercicio del sufragio”), se están refiriendo al derecho a votar, denominado –en sede académica, legislativa y judicial– “derecho de sufragio activo”.

Quinta.- Tras reiterar que la inscripción en el censo electoral es una condición indispensable para poder ejercer el derecho de voto, diez leyes electorales autonómicas –como ya hemos apuntado– han ido más allá, indicando, con unas u otras palabras, el ámbito territorial al que se extiende dicho censo. En concreto, la LEG señala que “en las elecciones al Parlamento de Galicia regirá el censo electoral único referido a las cuatro circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma” (artículo 3); la LEAN afirma que “en las elecciones al Parlamento de Andalucía regirá el censo electoral único referido a las ocho circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma” (artículo 3); la LECA prescribe que el censo electoral vigente es el “referido al territorio de la Comunidad Autónoma” (artículo 2.2); la LELR subraya que el censo electoral vigente es el “referido al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja” (artículo 2.2); la LERM señala que “en las elecciones a la Asamblea Regional murciana regirá el censo electoral único vigente referido a las cinco circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma que se indican en el artículo 13” (artículo 3); la LENA indica que tendrán la condición de electores quienes figuren inscritos “en el censo electoral único vigente correspondiente a cualquiera de los municipios de Navarra” (artículo 3.1); la LEEX afirma que “en las elecciones a la Asamblea de Extremadura regirá el censo electoral único referido a las dos circunscripciones electorales de la Comunidad Autónoma” (artículo 3); la LEIB prescribe que el censo electoral vigente es el “referido al territorio de las Islas Baleares” (artículo 2.2); la LECM subraya que “en las elecciones reguladas por la presente ley regirá el censo electoral único referido al territorio de la Comunidad de Madrid” (artículo 2.3); y la LECYL prescribe que el censo electoral vigente es el “referido al territorio de la Comunidad Autónoma” (artículo 2.2). A pesar de esta pluralidad de redacciones, e incluso de que seis leyes electorales autonómicas no hayan indicado expresamente el ámbito territorial al cual deberá referirse el censo electoral aplicable a los comicios autonómicos, es evidente que en todos los casos (incluido, obviamente, el de Cataluña) el censo electoral es el referido al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones o, lo que es lo mismo, al territorio de sus circunscripciones o de sus municipios.

3.5. El principio de unidad del censo y la ausencia de competencias autonómicas en esta materia: valoración crítica

Por lo que se refiere al principio de unidad del censo –que, como hemos visto, viene enunciado en el artículo 31.3 de la LOREG (“el censo electoral es *único* para toda clase de elecciones”)–, el Tribunal Constitucional se ha planteado si constituye o no una condición que pueda considerarse “básica” a los efectos del artículo 149.1.1ª CE, por ser necesaria para garantizar un ejercicio igualitario del derecho de sufragio en todo el territorio del Estado y en todas y cada una de las elecciones que en el mismo tengan lugar. Pues bien, su respuesta es que, “siendo la inscripción censal requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio y definido este en términos idénticos para todo tipo de consultas electorales (artículos 2 y 3 de la LOREG), la unidad de censo se impone como condición para hacer real el contenido uniforme del derecho, pues no resulta compatible con la igualdad exigida por el artículo 149.1.1ª CE el que dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones. Hipótesis que podría darse si cada una de las Comunidades Autónomas elaborase, al margen y con independencia del censo nacional común, un censo propio destinado a ser utilizado en las elecciones para la constitución de la respectiva Asamblea Legislativa. Tal riesgo no quedaría suficientemente salvado –sigue razonando el Tribunal Constitucional– con la existencia de una normativa estatal aplicable en todo el territorio que regulase los requisitos para la inscripción en el censo y los datos en él inscribibles, ni con la garantía representada por una eventual revisión judicial de lo actuado por las distintas Administraciones, pues las normas generales no siempre pueden predeterminar en su totalidad los criterios de los órganos que las han de aplicar y, en lo que a la revisión judicial se refiere, los pronunciamientos judiciales versarían, en esta hipótesis de censos diversos, sobre inscripciones censales” también diferentes.³⁴⁸

En síntesis, pues, de acuerdo con el tenor casi reglamentario de la LOREG en esta materia (cuya constitucionalidad ha sido avalada por el Tribunal Constitucional), el censo electoral es un registro único para todo el territorio del Estado, aplicable para todo tipo de elecciones y elaborado por un órgano estatal. La estatalidad de esta competencia, que se lleva hasta el extremo de que no exista ninguna cooperación con las Administraciones autonómicas y no se les dé ningún intervención en su elaboración, se hace derivar del hecho de considerar el censo electoral un

³⁴⁸ STC 154/1988, *cit.*, fund. juríd. 5º.

instrumento esencial para el ejercicio *igual* del derecho fundamental de sufragio activo (artículo 149.1.1ª CE).³⁴⁹

Esta interpretación del Tribunal Constitucional, que muestra una preocupante desconfianza con la actuación de los poderes públicos autonómicos e incluso con la del Poder Judicial, ha sido criticada duramente por un cualificado sector de la doctrina.³⁵⁰ Así, no falto de razón, el profesor Gavara de Cara afirma que, “en un sistema de coordinación de competencias y concurrencia, no se entiende la desconfianza estatal para que la ejecución y el desarrollo de los aspectos administrativos conectados a la problemática [*censal*] no se puedan ejercitar directamente por la Comunidad Autónoma”. A su juicio, “la organización administrativa, ejecución y materialización del censo” deberían ser de “competencia autonómica, que, en todo caso, podría plantear la necesidad de una oficina estatal como coordinadora de criterios administrativos y que fácilmente se podría articular a través de normas jurídicas”, al objeto de que no se establecieran grandes diferencias “de criterio en las legislaciones y en las prácticas autonómicas”. En efecto, en el marco de una cooperación inspirada en la necesaria lealtad institucional, no parece justificada esta voluntad de excluir totalmente a los poderes autonómicos de una actividad tan reglada y sometida a control judicial como es la elaboración del censo electoral, a no ser con la discutible finalidad de evitar el planteamiento de conflictos competenciales. En fin, abogamos por abrir la cooperación de la OCE con los poderes autonómicos en esta materia, lo que tampoco ha de provocar ningún problema, máxime si se tiene en cuenta que la Administración local realiza, por mandato de la propia LOREG, actividades de cooperación en la confección del censo, con lo que es evidente que también se podrían “desarrollar otras actividades de cooperación con las Comunidades Autónomas”.³⁵¹

349 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 194.

350 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 60-61; Idem: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 130-134; Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, págs. 120-121.

351 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs 130-134.

4. El voto personal y el voto por correo

4.1. El voto por personación en la Mesa Electoral

La exigencia de que el voto se emita de forma personal no viene recogida de forma expresa en la Constitución, si bien se puede deducir sin dificultad del artículo 68.1 de la misma y, además, ha sido incluida literalmente en la LOREG (artículo 4.1) y en todas las leyes electorales autonómicas. Es la forma más fácil y segura para garantizar la coincidencia del elector y su voto, así como la total libertad del mismo.³⁵² Por ello, el derecho de sufragio activo se ejerce mediante la personación del elector en la Sección en la que se halle inscrito según el censo y en la Mesa Electoral que le corresponda, sin perjuicio de las disposiciones sobre el voto por correspondencia y el voto de los interventores (artículo 4 LOREG). Así, constituida la Mesa Electoral, se iniciará a las nueve horas la votación presencial (con las palabras del Presidente “empieza la votación”), que continuará sin interrupción hasta las veinte horas.

El derecho a votar se acredita por la inscripción del elector en los ejemplares certificados de las listas del censo (que contendrán exclusivamente los ciudadanos mayores de edad en la fecha de la votación), por certificación censal específica (a través de la cual el ciudadano acredita, con carácter excepcional, su inscripción en el censo electoral) o por exhibición de la correspondiente sentencia judicial (que acredite su derecho a estar inscrito en el censo de aquella Sección) y, en todos los casos, por la identificación del elector, que se realiza mediante el documento nacional de identidad, el pasaporte o el permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular. En este sentido, ante la utilización por un cierto número de electores del denominado “carné de identidad vasco” en las elecciones al Parlamento de Euskadi del año 2001, la Junta Electoral Central³⁵³ recordó que, “en función de lo previsto en el artículo 105.1 de la Ley electoral del País Vasco, coincidente en este particular con el artículo 85.1 de la LOREG, los documentos oficiales identificativos del elector son el documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 85.4 de la LOREG y criterios interpretativos del mismo fijados por esta Junta Electoral Central”. Este último precepto indica

352 Es esencial, para que unas elecciones sean realmente libres, que el voto sea secreto. En coherencia con ello, tal exigencia viene demandada, de forma expresa, en el artículo 86.1 de la LOREG.

353 Acuerdo adoptado por la Junta Electoral Central en su sesión de día de 22 de marzo de 2001.

que cuando la Mesa, a pesar de la exhibición de alguno de los documentos previstos en el apartado 1, tenga duda –por sí o a consecuencia de la reclamación que en el acto haga públicamente un interventor, apoderado u otro elector– sobre la identidad del individuo que se presenta a votar, decidirá por mayoría lo que sea procedente, a la vista de los documentos acreditativos y del testimonio que puedan presentar los electores presentes (en todo caso, se mandará pasar el tanto de culpa al tribunal competente para que exija la responsabilidad del que resulte usurpador de nombre ajeno o del que lo haya negado falsamente).³⁵⁴

Los ciudadanos que vayan a ejercer su derecho de voto se acercarán a la Mesa de uno en uno, después de haber pasado, si así lo desean, por la cabina que estará situada en la misma habitación, en un lugar intermedio entre la entrada y la Mesa Electoral. Dentro de la cabina, el votante podrá elegir (con garantía del secreto de su opción) la papeleta electoral e introducirla en el correspondiente sobre. Cada elector manifestará su nombre y apellidos al Presidente. Los vocales e interventores comprobarán, por el examen de las listas del censo electoral o de las certificaciones aportadas, el derecho a votar del elector, así como su identidad, que se justificará conforme a lo indicado anteriormente. Acto seguido, el elector entregará por su propia mano al Presidente el sobre de votación cerrado. A continuación, este, sin ocultarlo ni un momento de la vista del público, dirá en voz alta el nombre del elector y, añadiendo “vota”, entregará el sobre al elector, quien lo depositará en la urna.³⁵⁵

Los electores que no sepan leer o que, por discapacidad, estén impedidos para elegir la papeleta o colocarla dentro del sobre y para entregarla al Presidente de la Mesa, pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza.

354 Como curiosidad, cabe recordar el Acuerdo de la Junta Electoral Central del día 7 de marzo de 2000, por el que “solicita que se transmita a las Juntas Electorales Provinciales de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas que sean flexibles en orden a la identificación de los electores, dado que el sábado 11 de marzo de 2000 es el último día festivo del carnaval en Canarias y es posible que los electores acudan a las urnas con atuendos que no sean los habituales”. Con tal motivo, la Junta Electoral Central ordena a las Juntas Electorales pertinentes que –sin perjuicio de la aplicación de los preceptos legales y criterios interpretativos de esta Junta en cuanto a la identificación de los electores y de la necesaria seriedad del acto electoral– se instruya “a las Mesas Electorales en el sentido de que actúen con la flexibilidad aconsejada por la circunstancia de ser el día 12 de marzo domingo de piñata en lo que se refiere a los atuendos con que pudieran concurrir los electores”.

355 Con este último inciso, introducido en el artículo 86.3 de la LOREG por la Ley Orgánica 2/2011, la emisión del voto puede ser personal hasta el mismo momento de introducir el sobre en la urna (Preámbulo). Antes de dicha reforma, como es sabido, era el Presidente de la Mesa quien depositaba en la urna el correspondiente sobre.

Estamos en el supuesto que la doctrina ha denominado “voto personal indirecto” o “voto asistido”, que –como resulta obvio– no consiste en que el “asistente” emita el sufragio en nombre del elector (lo que vendría a ser una especie de voto por delegación), sino simplemente que “se limite a auxiliarle para las concretas operaciones” a las que se refiere aquel precepto (que son, precisamente, las que no puede realizar de forma personal el elector), y siempre en presencia física del mismo.³⁵⁶ Sin embargo, además de este procedimiento tradicional, el Gobierno –a partir de la reforma producida en el artículo 87.2 de la LOREG por la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre– ha regulado, previo informe de la Junta Electoral Central, un procedimiento de votación para los discapacitados visuales a través del sistema Braille.³⁵⁷ Gracias al mismo, las personas ciegas o con discapacidad visual grave pueden identificar la opción de voto con autonomía (es decir, sin ayuda de terceros) y, por tanto, con plena garantía para el secreto del sufragio (Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio).³⁵⁸

A las veinte horas, el Presidente de la Mesa anunciará en voz alta que va a concluir la votación. Si alguno de los electores que se hallan en el local o en el acceso al mismo no ha votado todavía, el Presidente admitirá que lo haga y no permitirá que vote nadie más. Acto seguido, el Presidente procede a introducir en la urna los sobres que contengan las papeletas de voto remitidas por correo (de los residentes en España), verificando antes que se cumplen las circunstancias expresadas en el párrafo tercero del artículo 73 y que el elector se halla inscrito en las listas del censo. A continuación, votarán los miembros de la Mesa y los interventores (pues, de lo contrario, estos deberían abandonar la Mesa en la que están actuando para ir a votar a la que les corresponde), especificándose en la lista numerada de votantes la Sección Electoral de los interventores que no figuren en el censo de la Mesa (artículos 84 a 88 de la LOREG; algunos de estos preceptos son de aplicación directa a las elecciones autonómicas y otros de aplicación supletoria –generalizada– a las mismas, como ya hemos expuesto con anterioridad).

356 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, *op. cit.*, pág. 220.

357 Cfr. García Mahamut, Rosario: “Principio de igualdad y derecho de participación en los asuntos públicos en las reformas de la LOREG operadas en la VIII legislatura y en las propuestas de reformas pendientes”, en *Corts*, núm. 24, 2010, págs. 126-129.

358 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 294, 8 de diciembre de 2007.

4.2. El voto por correspondencia

A) El necesario equilibrio entre garantías y eficacia

Antes de exponer las dos grandes modalidades del sufragio que se emite a través del correo (en función de que el elector resida en España o en el extranjero), debemos subrayar la importancia de establecer una adecuada regulación de los requisitos que van a exigirse (en cada caso) para su ejercicio. En efecto, si unos requisitos fuertemente garantistas de la corrección del sufragio emitido a distancia pueden desanimar al elector ante la carrera de obstáculos que debe recorrer para poder votar (amén de la posibilidad de que su voto no pueda computarse por llegar fuera de plazo), unos requisitos demasiado simples pueden ser fuente de corrupción y fraude electorales. Así lo ha entendido el profesor Santolaya Machetti, al afirmar que “de nada serviría un mecanismo plenamente garantístico del carácter libre y secreto de los votos no emitidos en las Mesas si fuera de tan extrema complejidad que no pudiera ser utilizado en tiempo y forma”; pero, por otra parte –sigue diciendo– “no resultaría aceptable un procedimiento sencillo y rapidísimo que permitiese el falseamiento o manipulación de los sufragios”.³⁵⁹ La misma preocupación expresa el profesor Gálvez Muñoz, al subrayar que “si se establece un procedimiento de votación a distancia muy riguroso a fin de impedir cualquier clase de fraude, existen grandes posibilidades de que muchos electores, ante la complejidad de los trámites a seguir, decidan no hacer uso de esta modalidad de votación o de que los votos emitidos no lleguen a tiempo de ser contabilizados; por el contrario, si se establece un procedimiento ágil, con pocas exigencias y controles, se favorece la expresión del sufragio”, pero los que resultan lesionados entonces son los otros principios electorales y, con ello, la propia limpieza de los comicios.³⁶⁰ A nuestro juicio, pues, el ordenamiento jurídico al regular el voto por correo debe valorar ambos riesgos y lograr un –siempre complicado– equilibrio entre garantías y eficacia.³⁶¹

B) El voto por correo de los residentes en España

Los electores que prevean que en la fecha de la votación no se hallarán en la localidad donde les corresponde ejercer su derecho de voto, o que no puedan o no quieran personarse ante la Mesa Electoral, podrán hacerlo por correspondencia.

359 Cfr. Santolaya Machetti, Pablo: *Manual...*, *op. cit.*, pág. 148.

360 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *La confección...*, *op. cit.*, pág. 27.

361 Cfr. Calderón Chelius, Leticia (coordinadora): *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México D.F., 2003.

Esta modalidad del voto tiene una especial importancia como mecanismo que posibilita la participación de un número no despreciable de electores que, sin el mismo, no podrían ejercer tal derecho. Es evidente que el objetivo prioritario del voto por correo no es garantizar la libertad del mismo: para lograr este importantísimo objetivo el ordenamiento jurídico ya ha establecido otros instrumentos jurídicos y materiales. Sin embargo, no puede desconocerse que, indirectamente, sí que puede coadyuvar a aquella finalidad. En efecto, el voto por correo “puede contribuir a que el hecho de votar esté exento de condicionamientos exteriores cuando exista algún tipo de presión política o social en contra de la participación en un determinado proceso electoral”.³⁶² Para demostrar que la anterior afirmación traspasa el terreno de la pura especulación teórica, basta recordar que, para las elecciones generales del día 12 de marzo de 2000, en el País Vasco (en donde Euskal Herritarrok había hecho una fuerte campaña a favor de la abstención) solicitaron la emisión del voto por correo un 30,8 por ciento más de ciudadanos que en las anteriores elecciones generales de 1996, en tanto que en el resto de España se produjo, con respecto a estas mismas elecciones, un descenso del 10 por ciento de peticiones de voto por correo.³⁶³

Para poder emitir el voto por correo, el interesado (en principio, personalmente)³⁶⁴ deberá formular una previa solicitud a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral. En concreto, el ciudadano, ante cualquier oficina del Servicio de Correos, solicitará de la correspondiente Delegación un certificado de inscripción en el censo (los servicios de Correos deberán remitirla en el plazo de tres días a la Oficina del Censo Electoral correspondiente). Recibida dicha solicitud, la Delegación Provincial comprobará la inscripción, realizará la anotación correspondiente en el censo (a fin de que el día de las elecciones no pueda votar personalmente)³⁶⁵

362 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto...*, op. cit., pág. 208.

363 Datos ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística el día 9 de marzo de 2000, para las elecciones del día 12 de marzo siguiente.

364 La solicitud deberá formularse personalmente. El funcionario de Correos encargado de recibirla exigirá al interesado la exhibición de su documento nacional de identidad y comprobará la coincidencia de la firma. En ningún supuesto se admitirá, a estos efectos, fotocopia de dicho documento. En caso de enfermedad o incapacidad que impida la formulación personal de la solicitud, cuya existencia deberá acreditarse por medio de certificación médica oficial y gratuita, aquella podrá ser efectuada en nombre del elector por otra persona autorizada notarial o consularmente mediante documento que se extenderá individualmente en relación con cada elector y sin que en el mismo pueda incluirse a varios electores, ni una misma persona pueda representar a más de un elector (la Junta Electoral comprobará, en cada caso, la concurrencia de dichas circunstancias).

365 El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 169/1991, de 19 de julio (ponente: Carlos De La Vega Benayas), *BOE* de 9 de agosto de 1991, fund. juríd. 2º, afirmó que esta anotación en el censo del

y extenderá el certificado solicitado. La Oficina del Censo Electoral remitirá por correo certificado al elector las papeletas y el sobre electorales, junto con el certificado referido anteriormente, y un sobre en el que figurará la dirección de la Mesa donde le corresponda votar (con los anteriores documentos se adjuntará también una hoja explicativa). Una vez que el elector haya escogido la papeleta de voto, la introducirá en el sobre de votación y lo cerrará. Incluirá el sobre de votación y el certificado en el sobre dirigido a la Mesa y lo remitirá por correo certificado (antes del tercer día previo al de la celebración de las elecciones). El Servicio de Correos conservará hasta el día de la votación toda la correspondencia dirigida a las Mesas Electorales y la trasladará a dichas Mesas a las nueve de la mañana. Asimismo, seguirá dando traslado de la que pueda recibirse en dicho día, hasta las veinte horas del mismo.³⁶⁶ Los sobres recibidos después de las veinte horas del día fijado para la votación se remitirán a la Junta Electoral de Zona (artículos 72 y 73 LOREG).

Por otra parte, hay que indicar que la Oficina del Censo Electoral, en su momento, expuso a la Junta Electoral Central que el no disponer de información inmediata de los recursos que se hayan podido plantear en materia de candidaturas, así como de las resoluciones de los mismos acordadas por los órganos jurisdiccionales competentes, produce un importante retraso en la remisión de la documentación para ejercer el voto por correo. Pues bien, con el propósito de evitar o

ciudadano que ha solicitado el voto por correo (artículo 73.1 LOREG) "tiene un sentido inequívoco: el de prohibir el voto de tales solicitantes ante la Mesa Electoral". Prohibición que, a juicio del Tribunal, es "bien lógica". Y, ciertamente, no le falta razón, pues el objetivo de dicha anotación es evitar que un ciudadano que vota por correo también pueda hacerlo personalmente. Sin embargo, como subraya el profesor Miguel Ángel Presno Linera (*El derecho de voto...*, *op. cit.*, págs. 224-225), esta cautela "no se ha articulado de manera muy correcta, pues, según el artículo 73.1 de la LOREG, tal anotación se realiza cuando se recibe la solicitud y antes de que se haya recibido la documentación electoral y, en consecuencia, de que se haya enviado el voto por correo, por lo que parece que si luego no se remitiese ese voto tampoco se podría votar de manera directa, lo que está falto de justificación, pues se priva al elector de la posibilidad de ejercer el sufragio". Lo lógico y coherente sería que la anotación de que un ciudadano ha votado por correo se produjera una vez que este voto ya hubiera sido efectivamente entregado al Servicio de Correos.

366 El artículo 114 de la Ley electoral del País Vasco dispone que la impugnación de los sufragios emitidos por correo deberá hacerse voto por voto, no admitiéndose la impugnación de la totalidad de los mismos. La Mesa Electoral deberá decidir por mayoría si admite o no la impugnación formulada. Si no admite la impugnación, el Presidente introducirá en la urna el voto por correo (haciéndose constar en el Acta general de la sesión el acuerdo de la Mesa y el motivo de la impugnación). Si la Mesa admitiese la impugnación, el Presidente no introducirá el voto por correo en la urna, remitiéndose el voto por correo impugnado, con el resto de la documentación electoral, a la Junta Electoral del Territorio Histórico (esto es, la Junta Electoral Provincial).

mitigar tal retraso, que afecta a todas aquellas circunscripciones en que se haya impugnado alguna candidatura, la Junta Electoral Central dictó la Instrucción 4/2009, de 17 de diciembre, sobre actuaciones de la Oficina del Censo Electoral en relación al envío de la documentación para ejercer el voto por correo.³⁶⁷ Así, con la finalidad de que las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral puedan remitir a los electores con la mayor celeridad posible la documentación relativa al voto por correo, la Junta Electoral Central ordenó que las Juntas Electorales de Zona o Provinciales, según los casos, comuniquen a aquellas la interposición de recursos contra la proclamación o la denegación de candidaturas, así como las resoluciones judiciales que pongan fin a los mismos. Dichas comunicaciones deberán hacerse por el medio más rápido y tan pronto como tengan conocimiento de las referidas actuaciones.³⁶⁸

Los *interventores*, como regla general, ejercen su derecho de sufragio en la Mesa ante la que están acreditados. Sin embargo, cuando el interventor no esté inscrito en la circunscripción electoral correspondiente a la Mesa en la que vaya a desempeñar sus funciones (lo que ocurre a menudo en Mesas Electorales del País Vasco), solo podrá ejercer su derecho de sufragio (si se han convocado elecciones en su Comunidad Autónoma para el mismo día) mediante el voto por correspondencia en los términos y con el alcance establecidos en los artículos 72 y 73 de la LOREG (por ejemplo, en las elecciones del 1 de marzo de 2009, un ciudadano gallego que actuara de interventor en una Mesa del País Vasco debería haber votado por correo en sus elecciones autonómicas). Este procedimiento de votación de los interventores que actúan fuera de su circunscripción electoral está previsto en el artículo 79 de la LOREG (de aplicación supletoria a las elecciones territoriales), redactado de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales.

C) El voto por correo de los residentes fuera de España

Todo lo que hemos dicho en el epígrafe anterior se refiere al voto de aquellos españoles que tienen su residencia fijada en el territorio nacional, si bien –por

367 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 5, día 6 de enero de 2010. Esta Instrucción de la Junta Electoral Central también resuelve, como se verá en el epígrafe correspondiente, algunas dudas en relación a la entrega de copias del censo electoral a los representantes de las candidaturas. Cfr. *infra* VII punto 3: “La presentación y proclamación de las candidaturas”.

368 Una copia de las mismas, así como de las resoluciones judiciales en la materia, deberá trasladarse también a la Junta Electoral Central.

motivos de viaje, enfermedad o, en realidad, cualquier otra causa– deciden, en vez de acercarse a las urnas el día indicado, hacer uso de su derecho de sufragio activo a través del correo. La emisión y el control de la corrección de estos votos no ofrecen grandes problemas técnicos, pues todo el proceso se desarrolla en España y ante el Servicio de Correos del Estado, que normalmente funciona de forma correcta.

Mucho más complejo es garantizar la posibilidad del voto y la transparencia de su emisión a los españoles que residen de forma permanente fuera de España³⁶⁹ (no solo en las capitales de Estados democráticos y modernos, sino también en cualquier rincón del mundo). Sin embargo, hay un mandato constitucional en este sentido, nada frecuente en el Derecho extranjero,³⁷⁰ que no puede desconocerse. En efecto, el segundo párrafo del artículo 68.5 CE afirma –y no se refiere solo a las elecciones al Congreso de los Diputados– que “la ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España”. Así lo ha entendido también la LOREG, al afirmar –en su artículo 31.2– que el censo electoral “está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero”. En coherencia con ello, todos los Estatutos de Autonomía –con unas u otras palabras, de forma más o menos explícita– otorgan el derecho de voto a *sus* “ciudadanos autonómicos” que residen fuera de nuestras fronteras. De hecho, la fórmula más común consagrada en las normas estatutarias es la siguiente: “Gozan de los derechos políticos definidos en este Estatuto los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Galicia [*La Rioja, Asturias, Aragón...*] y acrediten esta condición en el correspondiente Consulado de España”.³⁷¹ Asimismo, los Estatutos de Autonomía añaden que gozarán también de estos derechos sus descendientes inscritos como españoles, si así lo solicitan, en la forma que deter-

369 Cfr. Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “El voto de los españoles residentes en el exterior: problemas actuales y alternativas de reforma”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 115-136.

370 Cfr. García Mahamut, Rosario: “El voto...”, *op. cit.*, pág. 2. Esta autora afirma que “España es uno de los pocos países que elevó a rango constitucional el reconocimiento expreso de que los españoles que se encontraran fuera del territorio nacional pudieran votar”.

371 También había consagrado esta fórmula el Estatuto de Autonomía de Extremadura de 1983 en su artículo 3.2. Sin embargo, el nuevo EAEX de 2011 ha alterado su redacción (aunque no su contenido) en los siguientes términos: “Igualmente, son extremeños los españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Extremadura y acrediten esta condición en la correspondiente representación diplomática de España”.

mine la ley del Estado. De esta manera, la vecindad administrativa y los correspondientes derechos electorales autonómicos acompañan a los españoles que trasladen su residencia al extranjero, extendiéndose –incluso– a sus descendientes, aunque estos últimos no hayan pisado ni vayan a pisar en el futuro el territorio de la Comunidad Autónoma que les otorga el derecho de voto para elegir su Asamblea Legislativa.

Como vemos, tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos consideran que el traslado de la residencia de uno de sus ciudadanos al extranjero “no solo no lleva aparejada una desvinculación política de la Comunidad en la que se ha residido, sino que extiende esta presunción de vinculación a quienes ni siquiera han estado allí como transeúntes”. Es suficiente con la simple solicitud de alta en el Consulado correspondiente al lugar de su residencia, acto del que las oficinas consulares deben informar a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo.³⁷² Esta opción de política electoral –que, sin duda, tiene luces y sombras– ha sido duramente criticada por el profesor Presno Linera,³⁷³ pues, a su juicio, solo deben participar en la toma de decisiones públicas los destinatarios de las mismas, y no le parece que se pueda considerar destinatario a una persona que, si bien conserva el vínculo de la nacionalidad española, puede suceder que haya dejado de residir en su territorio “muchos años atrás, o que ni siquiera haya estado allí”. A su juicio, “resultaría *más* democrático exigir una mayor vinculación con un concreto ordenamiento autonómico que la mera inscripción en un Consulado; por ejemplo, requiriendo que no hayan transcurrido muchos años desde la marcha del nacional de nuestro territorio o que se produzca un retorno periódico. De otra manera –sigue afirmando el profesor de la Universidad de Oviedo–, se estará permitiendo que personas que, por una prolongada estancia en el extranjero, no están en contacto con la realidad política y social de nuestro país, puedan determinar la orientación de unas normas” que a ellos posiblemente nunca les serán de aplicación. Son argumentos serios, que sin duda deben incitar a la reflexión, pero a nuestro juicio no resultan definitivos.

La forma a través de la cual los españoles residentes en el exterior podían votar en las elecciones a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma a la que pertenece el municipio del que (en teoría) eran originarios o descendientes fue –hasta la Ley Orgánica 2/2011– *únicamente* por correo. Sin embargo, este pro-

372 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, págs. 190-192.

373 *Ibidem*, págs. 191-192.

cedimiento de votación por correspondencia presentaba importantes peculiaridades con respecto al que hemos visto para los electores residentes en España, ya que necesariamente había que contar con los Consulados españoles en el extranjero y con la colaboración de servicios de correos de terceros países, siendo además imprescindible tener una información actualizada de la residencia de estos españoles. De hecho, a pesar de la gran importancia de los votos de los residentes-ausentes (hoy el número de electores inscritos en el “Censo de Electores Residentes Ausentes” –CERA–³⁷⁴ se aproxima al millón y medio),³⁷⁵ el procedimiento previsto para que estos españoles pudieran expresar sus preferencias políticas no estaba exento de serios problemas. En efecto, como señaló la profesora García Mahamut,³⁷⁶ sus principales disfuncionalidades “derivan del hecho cierto de que más de la mitad del CERA proviene de Iberoamérica y Estados Unidos. Las grandes distancias, unido al hecho de un servicio de correos exterior, en ocasiones, deficitario que no alcanza a cumplir con las garantías impuestas de identificación en la entrega de la documentación electoral, constituyen el nudo gordiano de los problemas que presenta el procedimiento de votación exterior. Los plazos previstos constituyen, en ocasiones, obstáculos de difícil superación cuando se trata de que el voto pueda llegar de otro continente, a pesar de los grandes esfuerzos que se realizan por parte de la Oficina del Censo Electoral y del Servicio de Correos de España”. En síntesis, pues, los males que aquejaban al procedimiento de voto por correo de los españoles residentes en el extranjero eran fundamentalmente dos: la posibilidad de que el voto llegase fuera de plazo (y, en consecuencia, no pudiera computarse) y el peligro –en algunos países, nada teórico– de que el sufragio pudiera ser manipulado. Por todo ello, resultaba lógico que el artículo 4.5 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, estableciera que, “para facilitar el ejercicio del derecho de voto de los españoles residentes en el exterior, se promoverán las medidas legales tendentes a homogeneizar los procedimientos electorales para la ciudadanía española en el exterior y se habilitarán los medios materiales, técnicos y humanos precisos que posibiliten la *votación en urna o a través de otro medio técnico*³⁷⁷ que garantice el secreto del voto y la identidad del votante, en elecciones generales, europeas y *autonómicas*, en las demarcaciones consulares,

374 Cfr. Ripollés Serrano, María Rosa: “Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA”, en *Corts*, núm. 24, 2010, esp. págs. 243-253.

375 Más del veinticinco por ciento son gallegos.

376 Cfr. García Mahamut, Rosario: “El voto...”, *op. cit.*, págs. 7-9.

377 Parece obvio que aquí el legislador está pensando en la posibilidad de establecer algún sistema de voto electrónico.

teniendo en cuenta las características de los países de residencia y el número y distribución de españoles residentes en el país de que se trate”.

A la vista de las deficiencias referidas y dando cumplimiento al mandato contenido en el Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, la Ley Orgánica 2/2011 modificó de forma muy profunda el procedimiento de voto de los electores residentes-ausentes regulado en el artículo 75 de la LOREG.³⁷⁸ En efecto, siguiendo la doctrina fijada en las instrucciones de la Junta Electoral Central, se regula un procedimiento muy garantista que presenta la importante novedad de permitir a los españoles que viven en el extranjero depositar el voto en urna en el Consulado durante los tres últimos días de campaña (sin perjuicio de mantener el voto por correo para todos aquellos que no puedan desplazarse a votar en la dependencia habilitada al efecto). Así, al objeto de lograr una mayor claridad expositiva, vamos a sintetizar y ordenar el contenido de este precepto en siete puntos:³⁷⁹

1. En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, los españoles inscritos en el CERA que viven en el extranjero deberán formular mediante impreso oficial la solicitud de voto dirigida a la correspondiente Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral, no más tarde del vigésimo quinto día posterior a la convocatoria. Dicho impreso será remitido a los españoles inscritos en el mencionado censo (sin perjuicio de encontrarse disponible, desde el día siguiente al de la convocatoria electoral, en las dependencias consulares y de poder obtenerse por vía telemática). Al impreso de solicitud se acompañará fotocopia del pasaporte o del documento nacional de identidad (expedidos por las autoridades españolas) o, en su defecto, certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular³⁸⁰ (expedidas por el Consulado de España en el país de residencia). Recibida la solicitud, las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral remitirán a la dirección de la inscripción del elector las papele-

378 Cfr. Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010”, en *Corts*, núm. 24, 2010, págs. 52-55.

379 En la nueva redacción del artículo 75 de la LOREG es muy evidente la influencia de las instrucciones de la Junta Electoral Central 1/2009, de 20 de enero (dictada con motivo de las inminentes elecciones a los Parlamentos de Galicia y el País Vasco), y 2/2009, de 2 de abril (que refundió la Instrucción anterior con las respuestas aclaratorias de la misma emitidas por la propia Junta). El objeto de ambas instrucciones era la garantía del ejercicio personal del voto por correo de los electores residentes-ausentes (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 19, 22 de enero de 2009; y *Boletín Oficial del Estado*, núm. 94, 17 de abril de 2009).

380 Regulada por el Real Decreto 3425/2000, de 15 de diciembre.

tas y el sobre de votación, dos certificados idénticos de estar inscrito en el CERA, así como un sobre en el que debe figurar la dirección de la Junta Electoral competente y otro con la dirección de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática en la que están inscritos. Dicho envío debe realizarse por correo certificado y no más tarde del trigésimo cuarto día posterior a la convocatoria, en aquellas provincias donde no hubiese sido impugnada la proclamación de candidatos, y, en las restantes, no más tarde del cuadragésimo segundo.

2. Los electores que opten por ejercer su derecho de voto *por correo*, deberán incluir en el sobre dirigido a la Junta Electoral correspondiente, junto al sobre de votación y el certificado de estar inscrito en el censo, fotocopia del pasaporte o del documento nacional de identidad (expedidos por las autoridades españolas) o, en su defecto, certificación de nacionalidad o certificación de inscripción en el Registro de Matrícula Consular (expedidas por el Consulado de España en el país de residencia), enviándolo todo en el sobre dirigido a la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática a la que el elector esté adscrito, por correo certificado, no más tarde del quinto día anterior al día de la elección.
3. Los electores que opten por depositar el voto *en urna*, lo harán entre el cuarto y segundo día, ambos inclusive, anteriores al día de la elección, entregando personalmente los sobres en aquellas Oficinas o Secciones Consulares en las que estén inscritos o en los lugares que, a tal efecto, se habiliten para ello. A este fin, las dependencias consulares habilitadas dispondrán de una o de varias urnas custodiadas por un funcionario consular. El elector acreditará su identidad ante el funcionario consular mediante el pasaporte, el documento nacional de identidad o la certificación de nacionalidad o de inscripción en el Registro de Matrícula Consular, y, previa exhibición y entrega de uno de los certificados de inscripción en el CERA que previamente ha recibido, depositará el sobre dirigido a la Junta Electoral competente para su escrutinio, una vez que el funcionario consular estampe en dicho sobre el sello de la Oficina Consular en el que conste la fecha de su depósito. Durante los días señalados para efectuar el depósito del voto en urna, los responsables consulares deberán establecer las medidas para facilitar el ejercicio del mismo por los electores, así como aquellas que se consideren necesarias para la correcta guarda y custodia de las urnas, que incluirán el precintado de las mismas al finalizar cada jornada. Los representantes de las candidaturas concurrentes a las elecciones podrán estar presentes en las dependencias consulares habilitadas durante los días del depósito de voto en urna.

4. Finalizado el plazo del depósito del voto en urna, el funcionario consular expedirá un acta que contendrá el número de certificaciones censales recibidas y, en su caso, las incidencias que hubieran podido producirse, así como el número de sobres recibidos por correo hasta la finalización del depósito del voto en urna. Al día siguiente, los sobres depositados por los electores y los recibidos por correo junto al acta expedida por el funcionario consular deberán ser remitidos, mediante envío electoral, a la Oficina que a estos efectos se constituya en el Ministerio de Asuntos Exteriores, la cual, a su vez, procederá al envío urgente de dichos sobres a las Juntas Electorales correspondientes.
5. En todos los supuestos regulados en el presente artículo será indispensable, para la validez de estos votos, que conste claramente en el sobre mencionado un matasellos u otra inscripción oficial de una oficina de correos del Estado en cuestión o, en su caso, de la Oficina Consular de Carrera o Sección Consular de la Misión Diplomática correspondiente, que certifique, de modo indubitable, el cumplimiento del requisito temporal que en cada caso se contempla.
6. El día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, la Junta Electoral competente se constituye en Mesa Electoral, a las ocho horas de la mañana, con los interventores que a tal efecto designen las candidaturas concurrentes. A continuación, su Presidente procede a introducir en la urna o urnas los sobres de votación de los residentes-ausentes recibidos hasta ese día y el Secretario anota los nombres de los votantes en la correspondiente lista. Acto seguido, la Junta escruta todos estos votos e incorpora los resultados al escrutinio general.
7. El Gobierno, previo informe de la Junta Electoral Central, puede regular los criterios y limitar los supuestos de aplicación del artículo 75 de la LOREG, así como establecer otros procedimientos para el voto de los residentes ausentes que vivan en Estados extranjeros donde no es practicable lo dispuesto en el mismo.

La importancia de los votos de los residentes-ausentes en ningún caso es baladí, pero en algunos supuestos puede ser decisiva para decidir la mayoría parlamentaria y, en su caso, la formación del Gobierno autonómico. Y no hablamos a humo de pajas. Así, en las elecciones autonómicas de 1999, se produjo en las Islas Baleares la llamada "operación MAPAU" (por el nombre de la persona que, contratada *ad hoc*, llevó el mayor peso de la operación). Según todos los indi-

cios, se trató de una trama de captación ilegal de votos de sudamericanos (especialmente argentinos) que, al ser nietos de emigrantes de Baleares, podían –si llevaban a cabo los trámites administrativos necesarios– tener la doble nacionalidad y, por tanto, votar en las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares. La confabulación consistió, según todos los medios de comunicación, en que el partido político entonces en el Gobierno, tras una intensa campaña institucional para *reavivar* los vínculos sentimentales de los sudamericanos nietos de emigrantes de Baleares con dichas Islas (la llamada “operación añoranza”), consiguió que muchos de ellos (varios centenares) se empadronaran para votar en las futuras elecciones autonómicas. Hasta aquí todo, *más o menos*, normal. Lo sorprendente es que todos estos nietos de emigrantes indicaron, sin ningún fundamento, que sus antepasados descendían de la pequeña isla de Formentera (lo que era falso, pero que la Administración aceptó como verdadero) y que el noventa y nueve por ciento votara al partido hasta entonces en el Gobierno (este dato pudo saberse porque los votos emitidos por los residentes-ausentes se computan, como hemos dicho, de forma separada y posterior a los otros sufragios). El motivo de dirigir el empadronamiento *ex novo* de todos estos emigrantes hacia esta pequeñísima isla era evidente, pues en esta circunscripción unos centenares de votos deciden el único escaño en disputa, que con frecuencia es el que decide la mayoría parlamentaria y, en consecuencia, el color político del Gobierno de las Islas Baleares. Esta trama, urdida desde la propia Presidencia del Ejecutivo autonómico –según una opinión muy extendida en la sociedad–, llegó al conocimiento del Tribunal Superior de Justicia de esta Comunidad Autónoma y motivó la creación de una Comisión de Investigación en el Parlamento balear.

5. El voto electrónico

5.1. Concepto, clasificación, difusión, ventajas e inconvenientes

Han transcurrido más de cien años desde el empleo “de las primeras y rudimentarias máquinas de votación con palancas y taladros en Estados Unidos, a finales del siglo XIX”, hasta la utilización “de pantallas táctiles en diversas elecciones celebradas en Europa en el segundo quinquenio del siglo XXI, como es el caso, por ejemplo, de las elecciones presidenciales francesas de la primavera de 2007”. En todos estos años, la técnica ha avanzado muchísimo y las legislaciones también han experimentado cambios muy significativos, pues son numerosos los Estados que utilizan o se encuentran en vía de utilizar alguna de las modalidades del la-

mado voto electrónico.³⁸¹ De hecho, como afirma el profesor Gálvez Muñoz,³⁸² el tema del voto electrónico “está de moda” y existe una amplia corriente que lo contempla con clara simpatía (los ciberoptimistas); sin embargo, es preciso dejar constancia de que también se está produciendo otra importante corriente de opinión, cuyo máximo exponente es posiblemente el insigne especialista en ciberdemocracia Kim Alexander, que lo observa (especialmente en su modalidad de voto remoto) cada vez con más reparos (los ciberescépticos). Así, este autor, reconociendo su propio cambio de criterio, afirma lo siguiente: “Yo empecé, como mucha gente, siendo entusiasta de la idea de votar a través de internet, mientras que ahora, cuanto más aprendo sobre el tema, más cuenta me doy de que no es una buena idea”.³⁸³

Entre nosotros, el denominado voto electrónico ha sido incluido, como propuesta de *lege ferenda*, en los programas electorales de algunas fuerzas políticas significativas y ha sido, sobre todo en el último decenio, ampliamente estudiado por la doctrina científica,³⁸⁴ lo que –a nuestro juicio– hace aconsejable una reflexión,

381 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Reflexiones sobre el voto electrónico en las elecciones autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (coordinador: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 187.

382 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009, pág. 258.

383 Cfr. Alexander, Kim y otros: “Coloquio”, en la obra colectiva *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Tecnos, Madrid, 2002, pág. 103. También se ha mostrado muy crítico con el voto electrónico, por ejemplo, el OPEN RIGHTS GROUP en su *Informe* de junio de 2007, elaborado tras el ensayo de voto electrónico en las elecciones locales británicas de mayo de 2007 (accesible en www.openrightsgroup.org).

384 Cfr., entre otros, Cotino Hueso, Lorenzo (coord.): *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007; Idem (coord.): *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2006; Gálvez Muñoz, Luis A.: “Reflexiones...”, *op. cit.*, págs. 185-203; Idem: “Aproximación...”, *op. cit.*, págs. 257-270; Idem: *La confección...*, *op. cit.*, esp. págs. 54-63 y 85-87; Idem: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables. Teoría, crítica y práctica*, Tirant lo Blanch-Ediciones de la Universidad de Murcia, Valencia, 2009, esp. págs. 105-108; Capo Giol, Jordi y Riera Jorba, Andreu: *La votació electrònica: un debat necessari*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 2000; Tula, María Inés (coordinadora): *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Ariel, Buenos Aires, 2005; Sánchez Navarro, Ángel José: “Telemática y democracia”, en el libro colectivo *Ciudadano e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 363-386; Fernández Rodríguez, José Julio: “El voto electrónico en la balanza”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, págs. 205-222; Fernández Rodríguez, José Julio y otros: *Voto electrónico: estudio comparado en una aproximación jurídico-política*, FUNDAP (Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política), Santiago de Querétaro (México), 2007; Reniu Vilamala, Josep Maria: *Democracia electrónica y participación ciudadana*

aunque sea somera, sobre la posibilidad y conveniencia de su introducción en los procesos electorales autonómicos. La respuesta no es fácil, pues el voto electrónico es un tema complejo, con virtualidades innegables y problemas evidentes. Así, un rápido repaso a alguno de los ejemplos que nos ofrece el Derecho comparado³⁸⁵ (Bélgica, Francia, Holanda, Estonia, Irlanda, Brasil, la India, México, Estados Unidos, Paraguay, Colombia, Chile, Bolivia, Argentina y Perú) pone de manifiesto que “se trata de un mecanismo que genera dudas e interrogantes acerca de la conveniencia de su implantación”. De hecho, entre nosotros, la LOREG no contempla ninguna modalidad de voto electrónico, ni en sus disposiciones generales ni en sus preceptos específicamente dedicados a regular aquellas elecciones sobre las que tiene capacidad normativa plena. Para nuestro breve análisis del voto electrónico, que referiremos a su posible utilización en las elecciones autonómicas, seguiremos –en su línea expositiva básica– la síntesis efectuada por el *Informe* del Consejo de Estado sobre la reforma del régimen electoral general.³⁸⁶

En una primera aproximación elemental, podríamos *definir* el voto electrónico como aquel que se lleva a cabo a través de procedimientos electrónicos o, dicho con otras palabras, aquel en virtud del cual los electores, en lugar de depositar su papeleta en una urna, expresan sus preferencias políticas sirviéndose de un ordenador.³⁸⁷ Para que la votación resulte admisible en términos democráticos, deben asegurarse, al menos, estas seis condiciones: que se verifique la identidad

na: informe sociológico y jurídico de la consulta ciudadana, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2004; Idem: “Ocho dudas razonables sobre el voto electrónico”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, 2008, págs. 32-44; Arnaldo Alcubilla, Enrique y D’Ambrosio i Gomáriz, Aldo: “El voto electrónico: algunas experiencias recientes”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, 1998, págs. 159-176; Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “Voto electrónico y garantías electorales: las recientes experiencias de Brasil y España”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 63, 2004, págs. 175-198; Cairo Carou, Heriberto: *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Trotta, Madrid, 2002; Barrat i Esteve, Jordi: “Vot electrònic i òrgans col·legiats. El cas de les Corts Valencianes”, en *Corts*, núm. 21, 2009, págs. 125-138.

385 En algunos casos con plena validez legal y en otros, simplemente, a modo de pruebas experimentales.

386 Cfr. Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, págs. 324-350. En tanto en cuanto no se diga lo contrario, todas las citas que se hacen en este epígrafe 5 tienen su origen en dicho *Informe*.

387 En el mismo sentido, cfr. García Costa, Francisco Manuel: “Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 12; Presno Linera, Miguel Ángel: “La globalización del voto electrónico”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 343.

del votante, que se garantice el carácter secreto del voto, que todos los ciudadanos puedan votar y solo puedan hacerlo una única vez en cada elección, que quede asegurada la transparencia del procedimiento de votación, que no sea posible hacer públicos resultados parciales (al objeto de no condicionar el voto de los ciudadanos que aún no lo han emitido), y que los resultados producidos no susciten ninguna duda razonable acerca de su veracidad (para el éxito de la introducción del voto electrónico, es esencial que el conjunto de la ciudadanía tenga un alto grado de confianza en el mismo).³⁸⁸

Las *clasificaciones* de los tipos de voto electrónico son numerosas,³⁸⁹ lo que pone de relieve que, en buena medida, son convencionales. Sin ningún propósito de exhaustividad y únicamente a efectos de simplificación y de síntesis, podemos utilizar los siguientes criterios clasificatorios:

- a) A tenor de si el elector debe acudir o no al colegio electoral el día de la votación, podemos distinguir entre el denominado voto electrónico presencial (a través de ordenadores o máquinas de votación que se encuentran ubicadas en los propios locales electorales) y el llamado voto electrónico remoto o a distancia³⁹⁰ (mediante internet, que permite votar desde el propio domicilio, el trabajo o cualquier otro lugar que disponga de una línea conectada a la Red).³⁹¹ El primero de ellos hace posible la identificación del elector ante los miembros de la Mesa Electoral y los interventores de los partidos políticos; el segundo, no (lo que, como veremos más adelante, incrementa las suspicacias sobre la fiabilidad del mismo y ofrece mayores problemas desde la óptica de la seguridad).
- b) Atendiendo al dispositivo que se utiliza en cada caso, pueden distinguirse numerosos tipos de voto electrónico, limitándonos ahora a enumerar los más extendidos en el Derecho comparado. En primer lugar, los sistemas de vota-

388 Un análisis de las garantías mínimas que debe respetar toda votación electrónica puede verse en el trabajo de Manuel Delgado-Iribarren García-Campero titulado: "Voto...", *op. cit.*, esp. págs. 181-184. También resulta de interés, en este punto, la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre los estándares legales, operacionales y técnicos para e-votar, Rec(2400)11, adoptada el 30 de septiembre de 2004.

389 Cfr. Barrat i Esteve, Jordi: "Tipología y utilidad de los procedimientos electrónicos de votación", en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, esp. págs. 284-287.

390 Cfr. Ramilo Araujo, María del Carmen: "Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, 2003, pág. 342.

391 De ahí que, con frecuencia, se haya hablado de "voto en entornos no controlados" o de "voto en pijama".

ción y recuento a través de tarjetas perforadas, ampliamente utilizados en los Estados Unidos; en ellos, los votantes, al objeto de indicar sus preferencias electorales, perforan las tarjetas a través de un pequeño artilugio diseñado con esta finalidad. En segundo lugar, los sistemas de votación y recuento con lector óptico, cuya modalidad más empleada es el lector óptico de marcas (sistemas *Markense*). En tercer lugar, los sistemas de registro electrónico directo, que incluyen tanto la votación telefónica (esto es, utilizando las teclas del teléfono y un número de identificación personal) como el voto por internet (que, mediante un ordenador conectado a la Red, permite un voto remoto o no presencial).

- c) Tomando en consideración, además del dispositivo utilizado, la manera en que se almacenan los sufragios y se realiza, en su caso, la transmisión de los mismos, pueden distinguirse tres modalidades: utilizando una pantalla táctil, a través de una urna electrónica con lectura del voto por sistema electro-óptico y mediante internet. Las modalidades de pantalla táctil y de urna electrónica con lectura del voto por sistema electro-óptico permiten a su vez, cada una de ellas, dos variantes, en función de que los datos queden almacenados en un "repositorio" en el mismo colegio electoral (la Mesa Electoral, una vez finalizada la votación, levanta un acta que se envía a la Junta Electoral correspondiente) o sean trasladados inmediatamente después de su emisión, vía electrónica, a uno o varios centros de recuento de votos. Por su parte, el voto a través de internet, que posibilita el ejercicio a distancia del derecho al sufragio, exige "disponer de un ordenador conectado a la Red a través de una conexión cifrada y segura". Es, precisamente, la falta de seguridad del sistema el talón de Aquiles de esta modalidad de voto electrónico, por una parte, y el campo de pruebas donde las autoridades electorales hacen los mayores esfuerzos para incrementar la fiabilidad, por la otra.

Expuestos con extraordinaria brevedad el concepto y las clases del voto electrónico, procede ahora hacer una sumaria *valoración* del mismo, esto es, de sus ventajas e inconvenientes en relación con el voto tradicional con papeletas. El panorama en el Derecho comparado pone en evidencia, de forma clara, los numerosos retos y los diversos problemas a los que "se enfrenta la articulación de los sistemas de votación electrónica, que siguen siendo muy controvertidos, especialmente a la hora de garantizar la limpieza del proceso y la objetividad de los resultados obtenidos". Como muchas otras innovaciones jurídicas que pugnan por imponerse, el voto electrónico ofrece un balance de pros y contras que permite, al menos por el momento, valoraciones muy distintas. Entre los *argumentos a favor de su incorporación*, podemos alistar los siguientes:

- 1) Se afirma que el voto electrónico, si se articulara a través de internet, permitiría incrementar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, mediante las numerosas consultas que podría formular el Gobierno a los ciudadanos y que estos podrían responder desde su propio domicilio, sin apenas coste económico para las arcas públicas. Con ello, se subraya, nos acercáramos al viejo ideal rousseauiano de la democracia directa, practicada –al menos parcialmente– en las polis griegas. De hecho, a juicio del profesor Fernández Rodríguez,³⁹² “el verdadero avance vendrá de la mano del voto electrónico a distancia, que es el que supone un auténtico salto cualitativo”. El presencial, en su opinión, solo tiene ventajas cuantitativas.
- 2) Se invoca, como segunda circunstancia que abona la introducción del voto electrónico en los ordenamientos jurídicos, la mayor rapidez que este imprime al proceso electoral. En efecto, la utilización del voto electrónico abrevia de forma importante el tiempo preciso para conocer los resultados electorales, tanto los de cada Mesa (que se conocen inmediatamente después de finalizar la votación) como los globales de la consulta (calculándose, aproximadamente, en una hora el tiempo preciso para tener los resultados definitivos en unas elecciones generales de un país como España).
- 3) Asimismo, se argumenta que el voto electrónico tiene un efecto beneficioso para el medio ambiente, por la progresiva eliminación de los sobres y las papeletas. En este sentido, se recuerda que, en unas elecciones a Cortes Generales, el Estado imprime como media más de 908 millones de papeletas, lo que equivale a unas 1.589 toneladas de papel, que se obtienen con la madera de 22.246 árboles adultos. A ello habría que sumar, además, la celulosa necesaria para confeccionar los sobres y las papeletas que encargan, por su cuenta, los partidos políticos.

En el otro lado de la balanza, hallamos aquellas *consideraciones que disminuyen o enfrían los entusiasmos por el voto electrónico* (o, al menos, de algunas de sus modalidades más radicales), al poner de relieve sus limitaciones e incluso sus inconvenientes para el correcto funcionamiento y la mejora efectiva del sistema democrático.³⁹³

392 Cfr. Fernández Rodríguez, José Julio: “Exigencias jurídicas del voto electrónico: a propósito de la Recomendación Rec(2004)11 del Consejo de Europa”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 304.

393 El profesor Josep Maria Reniu Vilamala (“Ocho...”, *op. cit.*, págs. 32-44) expone que “el voto

- 1) La práctica ha demostrado reiteradamente que, a pesar de su presunta mayor fiabilidad que el voto tradicional con papeletas, en los sistemas de voto electrónico también se dan “anomalías y se pueden producir igualmente fraudes o manipulaciones de carácter técnico, hasta el punto de que en no pocos supuestos se incumplen las garantías electorales mínimas que ha de respetar toda votación, y que con acierto se han sintetizado en dos grandes postulados: el carácter universal, igual, libre y secreto del voto, y la pureza y transparencia del procedimiento. Piénsese en riesgos como, por ejemplo, que algunos electores usen la identificación de otros votantes, que el tabulador de la urna electrónica registre los votos de forma incorrecta (omitiendo algunos o duplicándolos), que falle la transmisión de los resultados escrutados en una Mesa al ordenador central o que se produzca una manipulación del sistema”. Tampoco puede desconocerse la posibilidad de que personas que no debieran puedan, a través de diversas técnicas, acceder “a los circuitos informáticos de transmisión de información o a la descodificación de la identidad” de cada elector y la consiguiente vulneración del anonimato de los votos. Además, todos estos peligros aumentan de forma muy sensible en el supuesto del voto por internet, ya que, “al problema de inseguridad general de la Red, hay que añadir la multiplicidad de equipos (tantos como electores acreditados) desde los que se puede acceder a la urna virtual”. El profesor Gálvez Muñoz,³⁹⁴ uno de nuestros mejores expertos en el tema del voto electrónico y en términos generales favorable al mismo, ha afirmado que “el voto por internet, en tanto se configura como instrumento básico de votación, y no de modo complementario al ejercicio –de forma manual o electrónica– en los colegios electorales, no es, sin embargo, una opción que cuente con nuestras simpatías. La principal reserva que tenemos es considerar que plantea graves problemas para la integridad de la mayoría de los principios del sufragio. Así, es difícil garantizar que el voto lo emite realmente el elector y no otra persona por él; que lo hace en un ambiente de plena libertad, sin coacción de ningún tipo; y que el sentido de su voto va a permanecer en secreto, sin poder ser espiado o desvelado por nadie”. En síntesis, pues, el voto electrónico remoto o a distancia (es decir, a través de internet) suscita muchos problemas de gran calado, que van en dos direcciones: la posibilidad de fraude electoral (se diga lo que se diga, es imposible garantizar, al cien por cien, la fiabilidad y el secreto de las comunicaciones electrónicas) y el alejamiento del sistema político de las per-

electrónico, en cualquiera de sus diferentes modalidades, no es en ningún caso una panacea política”.

394 Gálvez Muñoz, Luis A.: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 192; Idem: “Aproximación...”, *op. cit.*, pág. 263.

sonas con nulos conocimientos de informática (provocando lo que ha venido en llamarse la “brecha digital”), con la lógica consecuencia del incremento de la abstención de estos ciudadanos, posiblemente los más desfavorecidos de la sociedad, lo que incluso podría originar una discriminación por razón de formación académica, de edad, etc. A la vista de estas limitaciones y claroscuros, no resulta sorprendente que, por ejemplo, el Senado de California prohibiera (en mayo de 2004) el uso de máquinas electrónicas de votación, ni que el Gobierno de Irlanda suspendiera en el año 2003 el proyecto de implantación del voto electrónico, de conformidad con el informe desfavorable emitido por la Comisión que estudiaba su introducción.³⁹⁵

- 2) La extraordinaria relevancia de los elementos técnicos, imprescindibles para poder llevar a cabo la votación electrónica, ha llegado a poner en duda quién controla “realmente en estos supuestos el desarrollo del proceso electoral, si el órgano electoral al que corresponde adoptar la decisión o el asistente técnico que condiciona esa decisión”. En efecto, los mayores problemas que suscita la votación electrónica residen en el control del proceso electoral,³⁹⁶ que hoy –de forma satisfactoria, al menos entre nosotros– llevan a cabo los ciudadanos elegidos por sorteo (que integran las Mesas Electorales), los interventores de las formaciones políticas contendientes y la ciudadanía en general, y, en cambio, con las nuevas y complejas tecnologías dicho control pasaría a manos de los informáticos,³⁹⁷ con evidente detrimento de los principios democráticos. A nuestro juicio, lo decisivo es que el sistema esté efectivamente “dirigido y controlado por autoridades electorales independientes e imparciales y que se instrumenten los mecanismos necesarios para que la decisión no quede únicamente en manos de terceros expertos o de empresas contratadas”. En esta misma línea, parece muy conveniente que los elementos tecnológicos utilizados, en buena medida intangibles, sean de propiedad pública y que ninguna empresa privada tenga todo el diseño del sistema, de manera que solo las Administraciones Públicas dispongan de la completa información.³⁹⁸

395 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Aproximación...”, *op. cit.*, pág. 262.

396 Como afirma el profesor Jordi Barrat i Esteve (“Vot...”, *op. cit.*, pág. 136), “el voto electrónico genera interrogantes muy relevantes en relación con la transparencia del proceso de votación, ya que hurta a los electores... la posibilidad de controlarlo de forma directa” (la traducción es nuestra).

397 Cfr. Pau i Vall, Francesc y Sánchez i Picanyol, Jordi: “Democracia y nuevas tecnologías”, en *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 439.

398 Cfr. Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “Voto...”, *op. cit.*, esp. pág. 197.

- 3) El voto electrónico a través de internet destruiría el ritual democrático, con su fuerte capacidad socializadora, consistente en acercarse cada cuatro años al colegio electoral a ejercer el más importante de los derechos políticos. En efecto, como señala la profesora García Soriano,³⁹⁹ “no puede olvidarse que el ejercicio tradicional del sufragio comporta una cierta liturgia que se traduce en los distintos pasos que el elector ha de llevar a cabo, como acudir al colegio electoral, seleccionar la papeleta, identificarse ante las autoridades electorales, que se introduzca el sobre en la urna...”. Pues bien, con el voto electrónico remoto todo este rito desaparecía, lo que está lejos de poderse considerar un avance democrático. En efecto, como subraya el profesor Reniu Vilamala,⁴⁰⁰ muchos ciudadanos otorgan una extraordinaria importancia a lo que ha dado en denominarse la “liturgia democrática”, pues perciben el acto de votar como una parte “del proceso de socialización democrática, con lo que el votante puede sentirse parte de la comunidad”. Además, como destaca este mismo autor con el apoyo inestimable de las encuestas, esta afirmación está lejos de ser “un argumento trivial propio de ciudadanos iletrados o ignorantes”, lo que prueba de manera fehaciente que “la política nunca podrá ser confinada a un mundo virtual”. De hecho, la tópica y manida frase de que las elecciones constituyen “la fiesta de la democracia” quiere significar que, por la “interacción social” que provocan y su condición de mecanismo de socialización política, son “un factor determinante para la autoafirmación colectiva”.⁴⁰¹
- 4) También se alega, en contra de los sistemas de voto electrónico, que su implantación generalizada exige grandes inversiones iniciales por un material tecnológico que, además, con gran rapidez se vuelve obsoleto, lo que obliga a actualizarlo constantemente (con nuevas inversiones) si se quiere mantener la seguridad y fiabilidad del sistema.⁴⁰² Así, la implementación del voto electrónico, en cualquiera de sus modalidades, implica en su fase inicial un dispendio económico que “puede llegar a superar con creces el monto destinado a

399 Cfr. García Soriano, María Vicenta: “Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 319.

400 Cfr. Reniu Vilamala, Josep Maria: “Ocho...”, *op. cit.*, pág. 43.

401 Cfr. Reniu Vilamala, Josep Maria: “Entre el papel y la Red. Evaluación y percepciones sociopolíticas del voto electrónico en España”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 403.

402 Aunque esta crítica es indudablemente cierta, hay que subrayar que, en el conjunto de la argumentación que estamos realizando, podría matizarse con otras consideraciones de signo contrario.

la gestión de los procesos de votación tradicionales”; sin olvidar, además, “que son precisas acciones de mantenimiento, actualización y mejora del software de votación, máxime cuando las exigencias de seguridad se incrementan exponencialmente en relación con las urnas electrónicas”.⁴⁰³ Pero ello no es todo. La conveniencia de introducir un sistema de recibos de votación verificados por el votante (VVPB: “*Voter Verified Paper Ballots*”), amén de reducir las ventajas medioambientales antes señaladas, vuelve a encarecer el coste total del voto electrónico. De hecho, aun siendo claramente partidaria de introducir con carácter general este procedimiento de sufragio activo, la profesora Fernández Riveira⁴⁰⁴ reconoce que es dudoso que, en municipios con un escaso número de habitantes, compense “instalar la infraestructura necesaria para poder votar electrónicamente”.

A tenor de lo anterior, el Consejo de Estado –con prudente criterio, que compartimos– *concluye* que “las posibilidades y los riesgos inherentes al denominado voto electrónico merecen ser objeto de un continuado y completo estudio. No cabe ignorar las ventajas que pueden derivarse de la implantación de alguno de estos sistemas de votación; pero tampoco cabe ignorar los riesgos a ellos inherentes –y especialmente los problemas de control y seguridad que plantean–, que hacen imprescindible que su introducción se haga con las máximas cautelas. Y es que la aplicación de las tecnologías de la información a uno de los momentos neurálgicos del proceso electoral, como es la emisión del voto, no puede ir en ningún caso en detrimento de los principios y valores que caracterizan a las sociedades democráticas”. También podría pensarse en la posibilidad de utilizar alguna de las modalidades de voto electrónico, al menos inicialmente, *solo* para ciertos colectivos de ciudadanos que se encuentran con grandes dificultades para ejercer su derecho de sufragio activo con los instrumentos tradicionales, especialmente algunos discapacitados y los residentes-ausentes.⁴⁰⁵ Mucho más incondicional al

403 Cfr. Reniu Vilamala, Josep Maria: “Ocho...”, *op. cit.*, pág. 38.

404 Cfr. Fernández Riveira, Rosa María: “El voto electrónico: el caso vasco”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, 2001, pág. 232.

405 Cfr. Ónega López, José Ramón: “El ejercicio del derecho de sufragio activo por el colectivo de discapacitados: el voto por internet como posible vía de solución”, en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson-Ministerio del Interior, Madrid, 2003, págs. 11-30; Gálvez Muñoz, Luis A.: *El derecho...*, *op. cit.*, págs. 105-108; Barrat i Esteve, Jordi: “Tipología...”, *op. cit.*, págs. 289-290; Fernández Riveira, Rosa María: “¿Por qué no existe apenas legislación en materia de voto electrónico electoral? El último guiño del ordenamiento jurídico francés en materia de voto electrónico”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 376; Reniu Vilamala, Josep Maria: “Entre el papel...”, *op. cit.*, pág. 411.

uso de las nuevas tecnologías en la construcción de la representación política se muestra el profesor Gálvez Muñoz,⁴⁰⁶ para quien el cambio del voto tradicional al voto electrónico “parece inevitable”. De hecho, a su entender, la implantación del mismo como procedimiento ordinario de votación es, solo, “cuestión de tiempo”. Todo ello sin dejar de subrayar, no obstante, que es deseable una “introducción pausada” del voto electrónico, en que se haga patente una elevada dosis de *finezza* y *sensibilità* por parte de nuestros políticos.⁴⁰⁷

5.2. El voto electrónico en las elecciones autonómicas: planteamiento

Tras examinar el contenido de la LOREG, debemos afirmar que los legisladores autonómicos tienen competencia para introducir cambios en la forma de ejercicio del derecho de voto para elegir su propio Parlamento, ya que el procedimiento para dicho ejercicio no forma parte de los elementos esenciales del derecho fundamental de sufragio activo. Pues bien, una de las formas de ejercer este derecho es, precisamente, a través del voto electrónico. Tal facultad –que debe incluirse, por tanto, dentro del ámbito autonómico de competencias en materia electoral– posibilita a las leyes electorales autonómicas regular esta novedosa modalidad del derecho de sufragio. Como destaca el profesor Presno Linera,⁴⁰⁸ la reserva legal en esta materia es a favor de las Asambleas Legislativas territoriales, lo que implica que las Comunidades Autónomas pueden, “si ese es su deseo”, introducir y regular el voto electrónico en sus respectivas leyes electorales. Sin embargo, como ocurre en prácticamente todos los ámbitos competenciales, la libertad de configuración del legislador autonómico no es absoluta,⁴⁰⁹ pues no podrá dejar de cumplir aquellos preceptos de la LOREG que, como hemos visto, le son de aplicación imperativa.

Teniendo en cuenta lo que hemos expuesto en el epígrafe anterior, ahora debemos plantearnos si es realmente necesario o, al menos, conveniente introducir el voto electrónico en España, concretamente, por lo que a nosotros nos interesa, en las elecciones autonómicas. Dicho con otras palabras, si sería *rentable* en tér-

406 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 191; Idem: “Aproximación...”, *op. cit.*, pág. 262.

407 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Aproximación...”, *op. cit.*, pág. 269; Idem: “Reflexiones...”, *op. cit.*, págs. 202-203.

408 Cfr. Presno Linera Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 133; Idem: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 195.

409 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 195.

minos democráticos, esto es, si los beneficios que nos reportaría serían superiores a los costes que, en diverso grado, siempre lleva aparejada esta modalidad del sufragio (siendo obvio que la respuesta que demos a esta cuestión podría ser distinta en otro país, en otro momento histórico o incluso en otro tipo de elecciones, en atención a sus concretas circunstancias). A nuestro entender, descartado por ahora (y, tal vez, por bastante tiempo) el voto generalizado a través de internet (por las poderosas razones antes apuntadas), la pregunta ha de concretarse en si la mayor celeridad en el recuento de votos (en todo caso, de menos de una hora, dada la facilidad de contar manualmente papeletas de listas cerradas)⁴¹⁰ y el ahorro de celulosa (esto es, de árboles talados) justifican, en el ámbito autonómico, la introducción –como única forma para ejercer el derecho de sufragio– del voto electrónico presencial (es decir, con ordenadores y pantallas táctiles situados en los propios colegios electorales).

Como marco general para responder a la pregunta que nos acabamos de formular, debemos afirmar que nuestros actuales sistemas electorales autonómicos, en cuanto mecanismos instrumentales para ejercer materialmente el derecho de voto y posterior recuento de los sufragios, funcionan razonablemente bien, sin anomalías importantes dignas de mención. De hecho, las posibles irregularidades que pueden presentarse, como en cualquier otro proceso electoral que se celebre en el Estado español, “pueden resolverse de modo satisfactorio” a través de los recursos que ofrece la normativa en vigor. También es preciso, antes de responder a la cuestión sobre la conveniencia o no de introducir el voto electrónico en las elecciones autonómicas, saber si, además de estar rodeado de las máximas garantías que permite en cada momento la técnica informática, los ciudadanos tienen una percepción positiva de dicho procedimiento de voto. Se podría hablar así de una especie “de legitimidad subjetiva, que se concreta en la confianza de los votantes”, puesto que, en la hipótesis de que el voto electrónico no conviniera a los ciudadanos (por muy eficaz que este fuera), carecería de sentido su incorporación a nuestros sistemas electorales. Así las cosas, creemos que para muchos ciudadanos de nuestra generación (no podemos, evidentemente, hacer futuribles de cómo lo percibirán los españoles del mañana) siempre será más fiable y controlable el sistema de voto con papeletas depositadas en una urna transparente a la vista del público, que un sistema de voto electrónico cuya fidelidad a la voluntad ciudadana depende, en gran medida, del *software* (o programa informático), del que muchos electores –posiblemente, la mayoría– desconocerán su concreto funcionamiento, sus garantías de seguridad y las demás carac-

410 Cfr. García Soriano, María Vicenta: “Una reconsideración...”, *op. cit.*, pág. 338.

terísticas del mismo. Aunque sea utilizando una comparación algo prosaica, creemos que la lotería del Estado y el cupón de la ONCE sufrirían un brusco descenso de ingresos si, en vez de emplear los tradicionales bombos y bolas, utilizarán un sistema informático aleatorio para decidir los números premiados.

Con las anteriores reflexiones no queremos posicionarnos en contra de la implementación del voto electrónico en las elecciones autonómicas, sino subrayar que dicha transformación de la modalidad de votación (corazón del proceso electoral) solo deberá producirse cuando se haya demostrado de forma fehaciente, más allá de ingenuos optimismos tecnológicos, que “las nuevas herramientas son útiles para mejorar la expresión de la voluntad popular e incentivar los canales de participación ciudadana”.⁴¹¹ Dicho en términos negativos, no parece razonable introducir un sistema de voto electrónico en las elecciones autonómicas “si lo que supone es un incremento desproporcionado tanto de la complejidad del ejercicio del sufragio como del control de todo el proceso electoral, y únicamente aporta una pequeña ganancia temporal en el conocimiento de los resultados electorales”.⁴¹² Con todo, algún autor⁴¹³ considera que “lo ideal” sería empezar por dar los pasos para la introducción del voto electrónico en unas concretas elecciones autonómicas, y ello “por la capacidad normativa que tienen las Comunidades Autónomas para implantar esta modalidad de votación, la limitación territorial que entrañan las elecciones autonómicas, su organización y desarrollo autónomo y la posibilidad de eliminar o reducir las distorsiones que puedan producir diversos elementos implicados en el desarrollo de las elecciones”. Sin embargo, hasta el día de hoy, ninguna legislación electoral autonómica –a excepción de la del País Vasco– ha regulado un procedimiento de votación electrónica, mostrando, una vez más, un extraño temor a apartarse de los cómodos carriles que ha marcado la LOREG.

5.3. El procedimiento de votación electrónica introducido por la Ley vasca 15/1998, de modificación de la Ley de elecciones al Parlamento de Euskadi

Los legisladores autonómicos tienen, como hemos indicado, competencia para regular la modalidad electrónica del derecho de voto en las elecciones a sus propias Asambleas Legislativas. Y esto fue, precisamente, lo que hizo el Parlamento

411 Cfr. Barrat i Esteve, Jordi: “Tipología...”, *op. cit.*, pág. 287.

412 Cfr. García Soriano, María Vicenta: “Una reconsideración...”, *op. cit.*, pág. 361.

413 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Aproximación...”, *op. cit.*, págs. 269-270; Idem: “Reflexiones...”, *op. cit.*, págs. 187-188 y 203.

Vasco al aprobar la Ley 15/1998, de 19 de junio, de modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, reguladora de las elecciones a dicha Cámara.⁴¹⁴ En la Exposición de Motivos de aquella Ley se afirma que, “en los albores del siglo XXI, la investigación y el estudio comparado de los procedimientos más avanzados de votación regulados en el Derecho electoral europeo conducen al reto de la implantación del voto electrónico en el actual sistema electoral autonómico. La regulación en la presente Ley del voto electrónico constituye una innovación en el proceso electoral deudora del progreso tecnológico, estando la papeleta electoral en soporte magnético. Las nuevas tecnologías permiten la articulación de formas de participación de los ciudadanos en la res pública que deben ser incorporadas. Su utilización es el resultado de un análisis sustentado en el avance tecnológico”. Y añade más adelante: “El establecimiento del voto electrónico en las elecciones al Parlamento Vasco es la primera respuesta que al desafío de las nuevas tecnologías y sus implicaciones en el proceso democrático se da desde la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es, por tanto, un primer paso en este proceso de modernización de la vida política, mejorando los procedimientos electorales anteriores y educando a la población en la utilización de las nuevas tecnologías, que abren unas perspectivas e interrogantes de gran trascendencia en el desarrollo de las formas de participación democrática. El voto electrónico (...) garantiza plenamente el carácter secreto y libre del derecho de sufragio activo, y, aunque es novedoso en el procedimiento electoral vasco, tiene un uso suficientemente contrastado en algunas democracias occidentales europeas”. Con la finalidad de evitar objeciones y dando argumentos para justificar su opción (totalmente novedosa en el Derecho español), la Exposición de Motivos de la Ley 15/1998 concluye su razonamiento afirmando que “la menor carga de trabajo en el desarrollo de la votación para los miembros de las Mesas Electorales, la previsible ausencia de conflictos electorales en el escrutinio de los votos, la significativa reducción del tiempo empleado en las operaciones de escrutinio de los votos en cada Mesa Electoral, así como la máxima exactitud y prontitud en la información a la ciudadanía de los datos del escrutinio provisional de los resultados electorales, configuran al voto electrónico como un sistema más eficaz, por su privacidad, seguridad, sencillez, rapidez y modernidad” (punto II).

La Ley 15/1998, de 19 de junio, modifica como sabemos diversos aspectos de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco. En concreto, por lo que a nosotros ahora nos interesa, su artículo 2 introduce en la Ley 5/1990 un

414 Para un estudio del sistema de voto electrónico establecido en la legislación electoral del País Vasco, cfr. Fernández Riveira, Rosa María: “El voto...”, *op. cit.*, págs. 199-236.

nuevo capítulo –el X– en su título V. Este nuevo capítulo –integrado por los extensos artículos 132 bis, 132 ter, 132 quater, 132 quinqués, 132 sexies y 132 septies– lleva por rótulo: “Procedimiento de la votación electrónica”. En el mismo se contemplan, entre otras materias, los elementos que configuran el voto electrónico (en concreto, la tarjeta con banda magnética de votación, la urna electrónica, la pantalla de votar, la cabina electoral y el software electoral de la urna electrónica y de la pantalla de votar –esto es, el conjunto de programas informáticos–), las facultades garantistas de las Juntas Electorales de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos en relación con el software electoral (para la limpieza y transparencia del proceso electoral), los medios materiales de las Mesas Electorales y las operaciones previas a la votación electrónica, los trámites del procedimiento de votación, el escrutinio electrónico en las Mesas Electorales, el escrutinio general y, por último, las infracciones electorales en materia de voto electrónico. Asimismo, se adjunta a esta reforma un *Anexo de definiciones de conceptos en materia de voto electrónico*, que resulta del todo útil y clarificador para el operador jurídico tradicional.⁴¹⁵

415 Estas son las definiciones que aparecen en el *Anexo* de la Ley vasca 15/1998, de 19 de junio, modificadora de la LEPV:

- “a) *Cabina electoral*: Recinto reservado en el que se coloca la pantalla de votar, con el fin de preservar la privacidad de la elección del voto por el elector.
- b) *Copia del software electoral en soporte magnético*: Disquete de seguridad para sustituir al original del software electoral en soporte magnético que se define en la letra d) del presente glosario, en caso de avería o falta de funcionamiento del mismo.
- c) *Escrutinio electrónico*: Conjunto de operaciones de la urna electrónica destinadas al recuento del número y contenido de las tarjetas con banda magnética de votación validadas y registradas en la urna electrónica de cada Mesa Electoral.
- d) *Original del software electoral en soporte magnético*: Disquete que sirve fundamentalmente para que el Presidente de la Mesa active el funcionamiento de la urna electrónica y de las pantallas de votar, además permite el cierre de la urna y la votación electrónica, así como escrutar los votos de la Mesa al finalizar la votación.
- e) *Pantalla de votar*: Elemento en el que el elector introduce la tarjeta con banda magnética de votación, previamente validada en la máquina o urna del Presidente, para seleccionar su opción de voto en la pantalla mediante un lápiz electrónico, quedando grabada la opción seleccionada en la tarjeta introducida por el elector.
- f) *Responsable del mantenimiento de material del voto electrónico*: Asesor técnico en materia de voto electrónico que actúa bajo la autoridad del Presidente de la Mesa. Persona física encargada fundamentalmente en cada colegio electoral de suministrar y subsanar los fallos de alguno de los elementos e instrumentos de voto electrónico a petición del Presidente o vocales de la Mesa, así como de recoger, al finalizar el escrutinio de las Mesas Electorales, todas las tarjetas con banda magnética de votación contenidas o no en el recipiente de la urna electrónica de la Mesa.
- g) *Software electoral de la urna electrónica y de la pantalla de votar de la Mesa Electoral*: Aplicación informática que incluye las funcionalidades del sistema de voto electrónico. Básicamente permite la apertura y cierre de la urna, la votación con tarjetas con banda magnética

El procedimiento de votación electrónica que han de seguir los electores, de acuerdo con el artículo 132 quarter.I de la Ley electoral del País Vasco, es el siguiente: 1º) Los electores se acercarán, uno por uno, a la Mesa Electoral que les corresponda y uno de los vocales de la misma les entregará una tarjeta con banda magnética de votación validada. 2º) A continuación, el elector deberá entrar en la cabina electoral e introducir en la pantalla de votar la tarjeta con banda magnética de votación, para efectuar la selección de la opción deseada (a estos efectos, figurarán las denominaciones, siglas y símbolos de las candidaturas en la circunscripción electoral correspondiente, colocadas por filas de izquierda a derecha según el orden de proclamación de las mismas, así como la opción de voto en blanco y de voto nulo⁴¹⁶ en últimos lugares). 3º) Inmediatamente después de

validadas por la Mesa, el control del número de tarjetas registradas en la urna, el escrutinio y la transmisión de los resultados electorales de la Mesa.

- h) *Tarjeta con banda magnética de votación validada*: Soporte activado en el aparato de validación de la urna, que un vocal de la Mesa entrega a cada elector para poder ser introducido en la pantalla de votar. Esta tarjeta no es personalizada y constituye el soporte en el que el elector registra su opción de voto.
- i) *Tarjeta con banda magnética de votación no validada*: Soporte para ser activado por la Mesa Electoral en el aparato de validación de la urna electrónica.
- j) *Urnas electrónicas*: Máquina del Presidente de la Mesa compuesta por un aparato de validación, un recipiente de depósito de tarjetas con banda magnética, un ordenador con lector-registrador de votos, una pantalla de visualización y un teclado. Esta máquina, permite validar las tarjetas con banda magnética de votación de la Mesa, recepcionar, registrar y computar dichas tarjetas con la opción de voto grabada en la pantalla de votar, así como realizar las operaciones de escrutinio de forma automática, una vez haya finalizado la votación.
- k) *Voto electrónico*: Conjunto de operaciones efectuadas por el elector y destinadas a votar de forma automatizada, sin emplear sobres ni papeletas electorales”.

416 Es, sin duda, una solución muy correcta la del legislador vasco de incluir, junto al voto en blanco, la posibilidad del *voto nulo*; opción que ciertamente no se da en muchos ordenamientos electorales en los que se ha incorporado el voto electrónico, lo que empobrece las posibilidades del ciudadano en el momento de emitir su sufragio. En efecto, el *voto nulo consciente* “se fundamenta en el rechazo fehaciente de cualquier candidatura y, es más, en la crítica contra el proceso mismo de la elección... supone la voluntad del elector de tomar parte en el proceso participativo, más allá de la calificación personal que cada uno pueda otorgar al hecho de anular su voto... es además la expresión de un descontento, de una crítica política meditada y asumida por el elector, que decide mostrar su rechazo a las candidaturas, al funcionamiento del sistema político o a los actores protagonistas del mismo. Los ejemplos de votos nulos masivos en las elecciones autonómicas en Euskadi como crítica a la ilegalización de Batasuna o en las elecciones argentinas en las que se criticó duramente la gestión del ex presidente Menem son ejemplos contundentes de la importancia de esta variante en la expresión del voto” (cfr. Reniu Vilamala Josep Maria: “Ocho...”, *op. cit.*, pág. 40). Por tanto, con la desaparición de la opción del voto nulo estaríamos cercenando, sin motivos políticos ni técnicos, una concreta posibilidad del lícito ejercicio del derecho de sufragio activo. En sentido contrario se expresa la profesora María Vicenta García Soriano (“Una reconsideración...”, *op. cit.*, pág. 367-358), al afirmar que la eliminación de la posibilidad del voto nulo “no menoscaba en absoluto el derecho fundamental al sufragio,

realizada la selección, la pantalla de votar mostrará, en su caso, la candidatura escogida con sus candidatos proclamados y el elector deberá confirmar su opción elegida (si no desea confirmarla, el elector tendrá la posibilidad de realizar una nueva selección). Una vez confirmada su elección, la opción de voto elegida se grabará en la tarjeta con banda magnética, quedando esta liberada de la pantalla de votar para ser recogida por el elector. 4º) Seguidamente, el elector deberá dirigirse a la urna electrónica manifestando al Presidente de la Mesa su nombre y apellidos (los vocales y los interventores podrán examinar el ejemplar certificado de la lista del censo o las certificaciones censales aportadas, comprobando si figura el nombre del votante y su identidad, que se justificará mediante la exhibición del documento nacional de identidad o de alguno de los documentos previstos en el artículo 105 de la Ley 5/1990, de elecciones al Parlamento Vasco). 5º) Acto seguido, el elector, por su propia mano, entregará la tarjeta con banda magnética de votación al Presidente de la Mesa, quien a la vista del público dirá “botoa ematen du”, o bien “vota”, e introducirá la tarjeta con banda magnética en la urna electrónica, donde permanecerá tras el registro de la información que lleva en el software electoral en soporte magnético (la secuencia de estos registros se determina por un procedimiento aleatorio). 6º) Depositada la tarjeta con banda magnética en la urna, los vocales anotarán en la lista certificada del censo electoral de la Mesa la circunstancia de haber votado (todo elector tendrá derecho a examinar si ha sido correctamente anotado el hecho de haber votado, que se reflejará en la mencionada lista certificada). 7º) En un anexo a la lista certificada del censo electoral de la Mesa se anotará, en su caso, a los electores que, aun no estando inscritos en el censo de la Mesa, hayan votado en la misma, aportando certificación censal específica o sentencia judicial. 8º) Ningún elector podrá ausentarse del local de la Mesa Electoral en posesión de la tarjeta con banda magnética de votación sin contar con el permiso de la Mesa.

Uno de los aspectos que sobresale al analizar este nuevo y extenso capítulo de la Ley electoral vasca, dedicado al “procedimiento de la votación electrónica”, es la fuerte dependencia que la Administración electoral y los actores políticos pasan a tener de los técnicos en informática (lo que evidentemente no parece mejorar la calidad democrática del sistema), dados los importantes conocimientos técnicos que exige su puesta en práctica. Para comprobarlo basta recordar que su

pues entre el haz de facultades protegido por este derecho no hay motivos para incluir una opción que no constituye en sentido estricto una forma de participar en la formación de las decisiones políticas y de las normas a través de las que se expresa la voluntad popular... *[el voto nulo]* puede ser una forma de ejercicio de la libertad personal o ideológica, pero no necesariamente del derecho de sufragio”.

artículo 132 bis-III.3 afirma que las Juntas Electorales de la Comunidad Autónoma y de los Territorios Históricos, para llevar a cabo las funciones que tienen encomendadas, contarán con el “auxilio del Servicio Informático del Parlamento Vasco, como órgano de apoyo y asesoramiento”. Lo cual no tiene nada de sorprendente si se tiene en cuenta que el primer cometido que tiene asignado la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma es “aprobar la validez del funcionamiento del software” (artículo 132 bis-III.1.a); o que el representante general de cada candidatura proclamada, “por sí mismo o mediante un representante experto en informática nombrado por él, podrá recabar de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, con carácter previo a su aprobación definitiva, información sobre el correcto funcionamiento del software electoral” (artículo 132 bis-III.4); o que, cuando el Presidente de la Mesa advierta la falta o no funcionamiento de las tarjetas con banda magnética de votación o de alguno de los elementos e instrumentos del voto electrónico previstos en esta Ley, “requerirá la presencia del responsable del mantenimiento de material del voto electrónico designado a tal efecto, para que, una vez analizada la situación, y oída la opinión del referido técnico, el Presidente decida si se puede continuar la votación mientras se subsana el problema o, por el contrario, interrumpir la votación” (artículo 132 quarter.III.1); o que sea preciso crear, en cada colegio electoral, la figura del “responsable del mantenimiento de material del voto electrónico”, como asesor técnico en materia de voto electrónico, encargado de subsanar los fallos de alguno de los elementos e instrumentos del mismo (Anexo). Estos y otros preceptos similares suscitan la duda, como subraya la profesora Fernández Riveira,⁴¹⁷ de quién controla *realmente* el desarrollo del proceso electoral, es decir, no qué órgano está legalmente legitimado para hacerlo (sobre lo que no hay duda), sino “quién está verdaderamente capacitado para ello”. De hecho, como señala el profesor Pau i Vall,⁴¹⁸ el principal problema que plantea el voto electrónico es que “el procedimiento electoral deja, materialmente, de estar bajo el control de la Administración electoral (*garantía jurídica*), de los partidos políticos y de los ciudadanos (*garantía política*) y pasa a ser controlado por informáticos”. Con lo cual, habremos trasladado su control del ámbito democrático⁴¹⁹ al reducto tecnocrático. En la misma línea de pensamiento, el profesor Cano Bueso⁴²⁰ afirma

417 Cfr. Fernández Riveira, Rosa María: “El voto...”, *op. cit.*, pág. 216.

418 Cfr. Pau i Vall, Francesc: “Democracia e Internet”, en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998, pág. 204.

419 Sobre las actuales garantías del procedimiento electoral, cfr. Rallo Lombarte, Artemi: *Garantías...*, *op. cit.*

420 Cfr. Cano Bueso, Juan Bautista: “Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, 2000, págs. 64-65.

que, “sin negar las virtualidades funcionales que las nuevas tecnologías suponen para los procesos productivos y especulativos y para la dimensión del conocimiento humano, la traslación de estas sofisticadas tecnologías al proceso político de toma de decisiones debe ser recepcionada críticamente e implantada con las debidas cautelas, so pena de convertir lo que pueden ser válidos elementos instrumentales, en todo caso auxiliares, en mediatizaciones y condicionamientos que terminen por subvertir principios capitales del sistema constitucional de gobierno y el orden de valores ínsito a toda democracia política”.

Otra particularidad que presenta el voto electrónico vasco en relación con el voto tradicional regulado en la LOREG es que, para ejercer aquel voto, es *obligatorio* entrar en la cabina electoral (“el elector *deberá entrar* en la cabina electoral e introducir en la pantalla de votar la tarjeta con banda magnética de votación, para efectuar la selección de la opción deseada”: artículo 132 quarter.1.2), en tanto que en el procedimiento de voto con papeleta el elector tiene la *facultad* –pero no la obligación– de entrar en la cabina, como se indica de forma indubitada en el artículo 86.2 de la LOREG (“los electores se acercarán a la Mesa de uno en uno, después de haber pasado, *si así lo desearan*, por la cabina...”). Este precepto, que es de aplicación supletoria en todas las otras elecciones autonómicas (por aplicación del punto 3 de la disposición adicional primera de la LOREG), se reproduce en términos muy parecidos en el artículo 104.2 de la propia Ley electoral vasca (cuando regula el sufragio en forma tradicional), al afirmar que “el elector podrá pasar, *si lo desea*, por la cabina...”. A nuestro juicio, es evidente que la obligación de votar dentro de la cabina (que, como hemos visto, la Ley vasca define como el “recinto reservado en el que se coloca la pantalla de votar, con el fin de preservar la privacidad de la elección del voto por el elector”) garantiza mucho mejor que la mera facultad de pasar por la cabina el secreto del voto, condición *sine qua non* de la libertad del mismo. Y ello, si siempre es fundamental, en el País Vasco puede serlo aún más.

A pesar de todo lo indicado, hay que subrayar que esta nueva forma de emisión del voto no estaba llamada a tener una aplicación inmediata, pues la propia Ley 15/1998, en su disposición final primera (titulada: “Aplicación del artículo segundo”), estableció que para las elecciones al Parlamento Vasco que se iban a celebrar en el año 1998 regiría el sistema tradicional de voto con papeleta (punto 1). Añadía, además, que la aplicación del procedimiento de votación electrónica “en las posteriores elecciones al Parlamento Vasco se declarará, a propuesta del Gobierno, por el Parlamento Vasco, quien determinará las circunscripciones electorales y las secciones o municipios en que hayan de aplicarse, la compatibilidad o no del voto por papeleta y del voto electrónico y, en su caso, la progresiva

implantación de este” (punto 2). Pues bien, ya se han celebrado otras tres elecciones autonómicas en el País Vasco (2001, 2005 y 2009) sin que la votación electrónica se haya puesto en práctica en ninguna de ellas; es más, los reparos, técnicos y políticos, se han ido incrementando, como lo prueban varios intentos de modificación de la mecánica establecida por el artículo 2 de la citada Ley 15/1998.

Casi inmediatamente después de su aprobación, se abrió en la clase política vasca un nuevo período de reflexión y evaluación sobre las ventajas e inconvenientes de utilizar el voto electrónico en sus elecciones autonómicas, así como sobre la tecnología más conveniente.⁴²¹ Las ideas que, sobre este punto, se van abriendo camino parecen apuntar en una triple dirección: la implantación gradual del voto electrónico acompañada de una intensa labor pedagógica, su coexistencia –al menos temporal– con el sistema tradicional de votación con papeleta, y la necesidad de aquilatar de forma más ponderada las ventajas y los problemas derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías al ejercicio del derecho de sufragio activo. Un primer resultado de este proceso reflexivo fue la aprobación por el Gobierno de Euskadi, el 15 de junio de 2004, del Proyecto de Ley de reforma de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco en relación con el voto electrónico.⁴²² Sin embargo, esta iniciativa quedó frustrada por la disolución del Parlamento, sin que se haya retomado con posterioridad.

Hacer predicciones sobre el futuro del voto electrónico en Euskadi es arriesgado, pues los entusiasmos por la ciberinformática se han ido enfriando en los últimos años, también en esta Comunidad Autónoma. Lo cual no tiene nada de extraño si se lee el artículo de la Ley electoral vasca que describe cómo debe realizarse la votación electrónica, pues muestra, de forma palmaria, “que al ciudadano le resulta mucho más cómodo, comprensible y transparente el sistema tradicional de papeletas”.⁴²³

421 Como afirma el profesor Miguel Ángel Presno Linera (“El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 195), “no plantea duda alguna la constitucionalidad de esta reforma legal... Sí suscita reparos técnicos la articulación del sistema de votación electrónica, que no le resultan ajenos al propio autor de la reforma, como lo prueba un reciente intento de modificación y, sobre todo, que siete [ahora ya trece] años después de su aprobación no se haya aplicado”.

422 Sobre este proyecto, cfr. Fernández Riveira, Rosa María: “El incierto potencial derivado de la conjunción derecho de voto y nuevas tecnologías. El nuevo proyecto de ley de voto electrónico en Euskadi”, en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005, págs. 345-369.

423 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio...”, *op. cit.*, pág. 196.

5.4. Pruebas experimentales de voto electrónico en diversas elecciones autonómicas: alcance y valoración

La Ley vasca 15/1998, que introdujo el voto electrónico en la elección de la Asamblea Legislativa de esta Comunidad Autónoma, no ha producido un efecto mimético en el resto de las leyes electorales autonómicas, lo cual es lógico ya que esta norma –aunque ya han transcurrido trece años desde su aprobación– no ha llegado a aplicarse nunca y van aumentando las voces, técnicas y políticas, que piden su reforma aun antes de su puesta en planta. Sin embargo, a pesar de esta ausencia generalizada de normativa (estatal y autonómica) sobre la materia, hay que dejar constancia de que, en algunos comicios, se han realizado diversos ensayos –a modo de prueba sin ningún valor efectivo– de votaciones electrónicas.⁴²⁴ Así, centrándonos únicamente en los efectuados en las elecciones autonómicas,⁴²⁵ podemos recordar, entre otros, los siguientes:⁴²⁶

- a) En las elecciones autonómicas al Parlamento de Cataluña celebradas en 1995 se seleccionaron dos colegios electorales para realizar una experiencia de voto por el procedimiento electrónico (uno en el barrio del Ensanche de Barcelona y otro en el municipio de Anglès, en Girona). En este caso, la Administración electoral ordenó que la votación electrónica se efectuara una vez concluida la votación con papeleta, debiéndose garantizar el secreto del voto y el carácter voluntario de su ejercicio. Los electores que aceptaron participar en la prueba fueron una amplia mayoría de los que habían votado por el

424 Sobre las diversas pruebas efectuadas en el Estado español, cfr. Lorenzo Rodríguez, Javier: “El voto electrónico en España. Historia, experiencias y percepción ciudadana ante los nuevos sistemas de votación”, en la obra colectiva *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales* (coordinadora: María Inés Tula), Ariel, Buenos Aires, 2005, págs. 169 y sig.; Arnaldo Alcubilla, Enrique y D’Ambrosio i Gomáriz, Aldo: “El voto...”, *op. cit.*, págs. 159-176; Reniu Vilamala, Josep Maria: *Democracia...*, *op. cit.*; Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “Voto...”, *op. cit.*, págs. 191-198.

425 También se han realizado algunas pruebas a nivel estatal y municipal. En concreto, y entre otras, en las elecciones locales de 2003 en el municipio de El Hoyo de Pinares (Ávila), en las elecciones generales del 14 de marzo de 2004 y en el referéndum sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (celebrado el 20 de febrero de 2005). Cfr. Martínez Dalmau, Rubén: “Voto manual, voto electrónico y *voto electrónico*. Aspectos problemáticos del voto electrónico”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007, pág. 390.

426 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 336-341; Fernández Riveira, Rosa María: “El voto...”, *op. cit.*, págs. 211-213.

sistema ordinario (en concreto, 290 de 405 en el colegio de Barcelona y 561 de 598 en el colegio de Girona) y los resultados de esta prueba fueron bastante parecidos a los que se produjeron con el procedimiento de voto tradicional.

- b) En las elecciones para elegir el Parlamento de Galicia del año 1997 se dio otra experiencia de voto electrónico. En concreto, tal prueba tuvo lugar en dos colegios de la ciudad de Santiago de Compostela. En cada uno de ellos “se instalaron dos Mesas de voto electrónico con diferentes sistemas en cada una de ellas. La principal diferencia de estos dos sistemas se encontraba en la urna electrónica. Uno de los sistemas, de origen francés, utilizó urnas que leían las sucesivas tarjetas con banda magnética, en las cuales ya se habría codificado el voto por el elector, seleccionado dentro de la cabina en la que se encontraría la pantalla de grabación. El otro sistema, de procedencia japonesa, utilizó urnas que tan solo recogían las tarjetas con banda magnética, ya que el cómputo y lectura del voto elegido se haría por la pantalla grabadora dentro de la cabina y una vez efectuada por el elector la opción de voto”. Aceptaron participar en la prueba alrededor de dos tercios de los que lo hicieron por el procedimiento tradicional, apreciándose poca diferencia entre sexos (en concreto, un 71,5 por 100 de varones frente a un 67,2 por 100 de mujeres) y, en cambio, una mayor diferencia si lo que comparamos son franjas de edad (la aceptación de participar en el ensayo decrecía mucho con la edad). Sin embargo, de los que votaron electrónicamente, solo un 16,6 por 100 manifestó haber tenido alguna dificultad para hacerlo.⁴²⁷
- c) Otra experiencia se llevó a cabo en el municipio de Villena con motivo de las elecciones a las Cortes Valencianas en 1999. En este caso se empleó un sistema de voto electrónico de origen francés denominado “CIVIS”, que se utiliza con valor real en Bélgica, Noruega y Suecia. La prueba tuvo lugar simultáneamente al procedimiento tradicional de votación por papeleta. Una vez que el elector había votado, se le invitaba a hacerlo de nuevo por el procedimiento electrónico. En los quince “colegios electorales en los que se puso en práctica este tipo de procedimiento se instaló el equipamiento necesario para su puesta en marcha, consistente en dos asistentes técnicos de voto electrónico, tarjetas provistas de *microchip* en las que se almacenaban los votos electrónicos y una urna electrónica para leer las tarjetas de voto”. Los resultados de esta prueba fueron, globalmente considerados, los siguientes: de los 24.794

427 Cfr. Fernández Riveira, Rosa María: “El voto...”, *op. cit.*, pág. 212.

electores censados, participaron efectivamente 17.274 y emitieron voto electrónico 5.773, esto es, un 33,42 por ciento.⁴²⁸

- d) En las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares de 2003, empleando el sistema de votación de pantalla táctil de i-votronic de la empresa ES&S, se realizó una prueba piloto en tres Mesas Electorales del municipio de Lluçmajor (Mallorca). La Junta Electoral Central, tras autorizar la consulta, interesaba que, por la Consejería de Presidencia del Gobierno de las Islas Baleares, se le informase de los pasos dados –incluyendo la carta a remitir a los electores, en la que se deberían hacer constar los extremos en que se producía dicha autorización– y del resultado final de la prueba. Asimismo, acordaba trasladar la solicitud y el presente Acuerdo a la Junta Electoral de las Islas Baleares para conocimiento y traslado a la correspondiente Junta de Zona, por la cual se adoptarían las medidas necesarias y se notificaría el presente Acuerdo a los representantes de las candidaturas proclamadas, a los que se debía informar oportunamente.
- e) En las elecciones catalanas de 2003 se experimentaron, en cinco Mesas de diversos municipios, dos sistemas diferentes de voto electrónico presencial.⁴²⁹ Uno de “los sistemas requería papeletas que incorporaran una franja para permitir su recuento electrónico y una urna electrónica; el otro sistema consistía en una pantalla táctil donde el elector escogía la opción política a la que quería dar su voto previa identificación del elector e introducción de una tarjeta electrónica”. Los porcentajes totales de participación en dicha prueba estuvieron alrededor del 45 por ciento de los electores censados. Asimismo, en dichos comicios autonómicos se llevó a cabo una prueba experimental “con voto electrónico remoto mediante la identificación digital del elector”. Este sistema se probó entre los electores catalanes que residían en México, Argentina, Chile, Estados Unidos y Bélgica, produciéndose unos índices de participación francamente bajos (de un total de 23.234 electores censados en estos países, solo 730 hicieron uso del voto a través de internet).⁴³⁰

428 *Ibidem*, págs. 212-213.

429 Cfr. Barrat i Esteve, Jordi y Reniu Vilamala, Josep Maria: *Prueba piloto en Cataluña (España). Informe sobre las elecciones catalanas de noviembre de 2003*. <http://www.votobit.org/lallave/infobarsa11.html>.

430 Cfr. Reniu Vilamala, Josep Maria: “Entre el papel...”, *op. cit.*, págs. 408-410; Fernández Riveira, Rosa María: “¿Por qué...?”, *op. cit.*, pág. 368; SCYTL: *Elections to the Parliament of Catalonia 2003, Report on the Remote Electronic Voting Pool*, Scytl Online World Security, Barcelona, 2003.

- f) En las elecciones al Parlamento de Andalucía de 2004 se ensayaron nuevas tecnologías de voto electrónico en el municipio granadino de Jun (2.350 habitantes). Para llevar a cabo dicha prueba “se utilizaron diversos canales de voto electrónico remoto, mediante el registro previo en el Ayuntamiento de los electores interesados para que se les facilitara un dispositivo con firma electrónica (se acreditó un 50,31 por 100 del censo). El día de la votación, el elector podía acceder a través de internet a la página de inicio de la votación, en la que se solicitaba la identificación del mismo a través de un dispositivo criptográfico”. Por último, el elector debía teclear su código privado y procedía seguidamente a emitir su voto, seleccionando en la pantalla la opción electoral elegida.
- g) En las elecciones autonómicas gallegas de 2005 tuvieron lugar otras dos experiencias de voto electrónico, como siempre sin validez legal, que se desarrollaron dos días antes de la votación tradicional con papeletas. En la primera de dichas pruebas, en la que podían participar todos los ciudadanos inscritos en el censo, se utilizó un sistema de voto electrónico presencial, a través de una pantalla táctil, instalada en cinco quioscos de Santiago de Compostela. La segunda prueba de voto electrónico tuvo lugar, en la misma fecha que la anterior, en la Casa de Galicia de Montevideo (Uruguay), “utilizando urnas electrónicas con pantalla táctil”.

La puesta en práctica de dichas pruebas de voto electrónico ha tenido en todos los casos el informe favorable de la Junta Electoral Central. La cual ha “autorizado” (o ha “informado favorablemente”) la realización de estos ensayos siempre que se cumplieran las siguientes condiciones: que la utilización del voto electrónico fuera facultativa, nunca obligatoria; que se garantizara en todo caso el carácter secreto del sufragio; que la votación electrónica no interfiriera ni el desarrollo de la votación ni el escrutinio; y que dichos ensayos no tuvieran otro carácter que el de “prueba para estudiar su hipotética implantación en el futuro”, sin otorgarles ninguna eficacia jurídica.⁴³¹ Así, a modo de ejemplo, podemos recordar el tenor del Acuerdo de la Junta Electoral Central de 7 de mayo de 2003 (en relación con las futuras elecciones autonómicas en las Islas Baleares): “Comunicar que, en cuanto la utilización del voto electrónico es una facultad de la que el elector puede hacer uso voluntariamente, siempre a continuación de depositar la pape-

431 Pueden verse, a modo de ejemplo, los Acuerdos de la Junta Electoral Central de 25 de octubre de 1995, 7 de mayo de 2003, 29 de enero de 2004 y 25 de enero de 2005. Cfr., también, Gálvez Muñoz, Luis A.: “Aproximación...”, *op. cit.*, págs. 266-267; Idem: “Reflexiones...”, *op. cit.*, págs. 198-200; Arnaldo Alcubilla, Enrique y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: *Código electoral*, Abella, Madrid, 2008, págs. 498-500.

leta, y salvándose en todo caso el secreto de sufragio, teniendo en cuenta que no tiene otro carácter que el de prueba para estudiar su hipotética implantación en el futuro, y siempre que no interfiera ni el desarrollo de la votación ni el escrutinio, en los términos establecidos en la LOREG, no hay ninguna objeción a plantear por esta Junta Electoral Central. La única votación y el único escrutinio válidos a todos los efectos –seguía afirmando– serán los efectuados ante y por, respectivamente, la Mesa Electoral”. Hay que destacar que en todos los casos, dada la “ausencia de un marco normativo suficiente de regulación”, la Junta se ha mostrado inflexible sobre el carácter de mera prueba, sin validez jurídica, de estas votaciones electrónicas.⁴³²

Uno de los argumentos tradicionales a favor del voto electrónico, formulado más con la voluntad que con las encuestas, es que su implementación incrementa la participación electoral, al hacerla más sencilla y adaptada a los nuevos tiempos. Tal vez sea confundir la realidad con los deseos, y, en todo caso, supone desconocer las complejas motivaciones que condicionan el actuar humano. De hecho, los resultados de las pruebas piloto celebradas en España son, en términos participativos, realmente pobres. En efecto, como subraya el profesor Reniu Vilamala, “no solo no se ha conseguido motivar a los ciudadanos para que tomaran parte en dichas iniciativas sino que, además, la ausencia de efectos vinculantes ha ido generando un peso de cansancio, frustración y desinterés, que llegó a sus cotas máximas en la prueba piloto previa al referéndum”, celebrado el 20 de febrero de 2005, sobre la nonata Constitución Europea (solo votaron un 0,54 por ciento de los electores que podían hacerlo).⁴³³ De hecho, estas pruebas de voto electrónico “han presentado carencias no solo participativas, sino, sobre todo, de aceptación de los hipotéticos destinatarios”.⁴³⁴ Ciertamente, como reconoce la profesora García Soriano,⁴³⁵ los ensayos de voto electrónico llevados a cabo en España “han permitido observar algunas de las dificultades que entraña su utilización y la existencia de lagunas que han de ser colmadas”. A buen entendedor, pocas palabras bastan.

432 Cfr., por todos, el Acuerdo de 22 de marzo de 2007, en relación a una propuesta de voto mediante urna electrónica en las inminentes elecciones a la Asamblea de Madrid.

433 Dicha prueba de voto electrónico a través de internet, organizada por el Ministerio del Interior, se desarrolló en un municipio de cada provincia española, con un total de 1.974.992 votantes posibles. Después de dos semanas de votación, habían participado 10.543 personas, es decir, un 0,54 del total. Además, solo 874 electores votaron desde sus equipos particulares, el resto lo hicieron desde las oficinas de registro de su Ayuntamiento. Cfr. Reniu Vilamala Josep Maria: “Ocho...”, *op. cit.*, pág. 39; Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “Voto...”, *op. cit.*, págs. 191-198.

434 Cfr. Reniu Vilamala, Josep Maria: “Entre el papel...”, *op. cit.*, págs. 405-406.

435 Cfr. García Soriano, María Vicenta: “Una reconsideración...”, *op. cit.*, pág. 326.

IV.

LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

1. La norma que determina la circunscripción: ¿Estatuto de Autonomía o ley electoral?

De forma aproximativa, podemos definir la circunscripción o distrito electoral como cada una de las porciones de territorio en que se divide una Comunidad Autónoma a efectos electorales.⁴³⁶ Es, en la mayoría de los supuestos, el elemento que condiciona de forma más decisiva el funcionamiento real del sistema electoral,⁴³⁷ pues es la demarcación territorial que se utiliza “para la distribución de los escaños, la presentación de candidatos, la aplicación de la fórmula electoral y la designación de electos”.⁴³⁸ Resaltando, por su especial importancia, estas dos últimas funciones, el profesor Dieter Nohlen⁴³⁹ ha definido la circunscripción electoral como “aquella zona en la cual los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos, con independencia de los votos emitidos en otra zona electoral”.⁴⁴⁰

Cuando se trata de organizar territorialmente las elecciones a una Asamblea representativa, pueden adoptarse dos criterios diferenciados: la circunscripción única y las circunscripciones múltiples. En el primer caso, no hay divisiones en el territorio de la entidad política que celebra las elecciones y, en consecuencia,

436 Cfr. Gil-Robles y Quiñones, José María y Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977, págs. 45 y 92; Satrústegui Gil-Delgado, Miguel: “El marco territorial de las elecciones”, en la obra colectiva *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977, págs. 92-93; Biscaretti Di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 314-316.

A juicio de los profesores Josep M. Vallès Casadevall y Agustí Bosch Gardella (*Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. 77-78), a pesar de la importancia fundamental que casi siempre tiene el territorio para determinar las circunscripciones, es preferible poner el acento en el elemento personal, es decir, en que se trata de un conjunto de electores. En concreto, definen la circunscripción como el “conjunto de electores, generalmente agrupados sobre una base territorial, a partir de cuyos votos se procede a la distribución de los escaños que constituyen el órgano colegiado a elegir”. Lo que quieren evitar estos dos profesores catalanes es la identificación entre circunscripción y territorio, ya que –aunque excepcionales– existen supuestos de circunscripciones electorales personales, esto es, sin base territorial.

437 En el mismo sentido, cfr. Padilla Ruiz, Pedro: “Sistema electoral de Castilla-La Mancha. Una reforma necesaria”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2010, pág. 90.

438 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 221.

439 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 106.

440 Con criterio análogo, cfr. Oliver Araujo, Joan: “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 204-205.

todos los votos –se emitan donde se emitan– se suman para, tras aplicar la fórmula electoral, efectuar la distribución de los escaños. En el segundo, el de las circunscripciones múltiples, se establece una pluralidad de divisiones territoriales. Cada una de ellas, que constituye un todo completo con independencia de las otras, agrupa una porción de la población y tiene asignado un número determinado de representantes. Si se opta por utilizar electoralmente una pluralidad de circunscripciones, se plantea la cuestión de determinar cuál debe ser el tamaño o la magnitud de las mismas (su tamaño o magnitud se define por el número de representantes que le corresponde elegir, y no por su extensión territorial o su demografía).⁴⁴¹ Se trata, como ha puesto de relieve la doctrina, de una variable de extraordinaria importancia, ya que el tamaño de las circunscripciones condiciona, en buena medida, el funcionamiento de una concreta fórmula electoral. De hecho, Douglas W. Rae⁴⁴² demostró, con datos incuestionables, que la efectividad de las fórmulas electorales depende, en gran parte, del tamaño de la circunscripción. En la misma línea, más recientemente, Arend Lijphart⁴⁴³ ha confirmado las tesis de Rae, insistiendo en la enorme importancia que tiene el tamaño de la circunscripción para determinar el grado de proporcionalidad del sistema. Por su parte, los profesores Giovanni Sartori,⁴⁴⁴ Dieter Nohlen⁴⁴⁵ y W.J.M. Mackenzie⁴⁴⁶ también han subrayado que, cuanto mayor sea la magnitud de la circunscripción, mayor será la proporcionalidad que se alcance (pues se consigue una más fiel relación votos/escaños y logra entrar en el Parlamento un mayor número de partidos políticos) y, a la inversa, cuanto menor sea el tamaño del distrito, menor será la proporcionalidad (por debajo de seis escaños –incluso, a menudo, de algunos más– cualquier sistema, aunque teóricamente sea proporcional, opera con los efectos propios de un sistema mayoritario). No se ha exagerado cuando se ha afirmado que “los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales

441 Cfr. Fernández Segado, Francisco: “La representatividad de los sistemas electorales”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 55-59; Idem: “El régimen jurídico electoral español”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, pág. 151; Vallès Casadevall, Josep M. y Bosch Gardella, Agustí: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 81-83.

442 Cfr. Rae, Douglas W.: *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977, pág. 39.

443 Cfr. Lijphart, Arend: “Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985”, en *Estudios Públicos* (Chile), núm. 46, 1992, págs. 122-123.

444 Cfr. Sartori, Giovanni: “La influencia de los sistemas electorales”, en la obra colectiva *Los sistemas electorales* (directores: Maurice Duverger y Giovanni Sartori), número 27 de los Cuadernos de CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral), San José de Costa Rica, 1988, pág. 59.

445 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 106.

446 Cfr. Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, pág. 67.

pueden implicar un cambio del sistema electoral".⁴⁴⁷ Pero esto no es todo. Como consecuencia de que el tamaño de las circunscripciones electorales influye decisivamente sobre la proporcionalidad de la representación,⁴⁴⁸ también tiene una influencia directa en el grado de fraccionamiento del sistema de partidos. En este sentido, Douglas W. Rae ya puso de relieve que la magnitud elevada de las circunscripciones se asocia al multipartidismo y a la consiguiente fragmentación parlamentaria; en tanto que las circunscripciones de pequeño tamaño, aunque se aplique en las mismas una fórmula proporcional, suelen producir resultados bipartidistas.⁴⁴⁹

Al estudiar la circunscripción electoral en los comicios autonómicos, lo primero que debe subrayarse es que, actualmente, de los diecisiete Parlamentos territoriales catorce tienen concretada la circunscripción en el propio Estatuto de Autonomía, en tanto que solo tres la han diferido a la ley electoral autonómica. Esta proporción era de doce a cinco hasta las reformas estatutarias que se aprobaron en el bienio 2006/2007, momento en el que la Comunidad Valenciana⁴⁵⁰ y la de las Islas Baleares⁴⁵¹ optaron por dar rigidez estatutaria a dicha opción de política

447 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 107.

448 Cfr. Satrústegui Gil-Delgado, Miguel: "El marco...", *op. cit.*, págs. 98-99.

449 Cfr. Rae, Douglas W.: *Leyes...*, *op. cit.*, pág. 127. Este autor también pone en evidencia que el binomio mayor magnitud de la circunscripción/mayor fraccionamiento del sistema de partidos es una relación curvilínea, ya que –a partir de cierto número de escaños– dicha fragmentación aumenta de forma decreciente a medida que se incrementa el tamaño del distrito. En el mismo sentido, cfr. Vidal Prado, Carlos: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, pág. 120.

450 En esta Comunidad levantina, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía –mediante la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril– ha supuesto un giro radical en este punto (cfr. Felip i Sardà, Josep Maria: "El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònoms*, núm. 49/50, 2005 –en realidad, 2006–, pág. 128). En efecto, en tanto que el Estatuto de 1982 dejaba abierto el modelo de distrito electoral (artículo 13: "...por cada *circunscripción*, atendiendo..."), el Estatuto de 2006 lo define taxativamente (artículo 24: "...por cada *circunscripción provincial*, distribuyendo..."). A pesar de ello, hay que recordar que la circunscripción electoral –bien definida a través de una disposición transitoria (la séptima) del propio Estatuto de 1982, bien fijada por la Ley electoral autonómica (artículo 10)– siempre ha sido la misma.

451 En las Islas Baleares, la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía –Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero– ha implicado, en este aspecto, un cambio normativo importante. Así, en tanto que el Estatuto de 1983 dejaba indeterminado el modelo de circunscripción que se iba a utilizar en las elecciones autonómicas (artículo 20.3: "Una ley del Parlamento aprobada por mayoría absoluta regulará... los *distritos electorales*..."), el Estatuto de Autonomía de 2007 lo define de forma precisa (artículo 41.3: "Las *circunscripciones electorales son las de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera*"). Con todo, el cambio ha sido solo normativo, pues la circunscripción electoral –bien concretada a través de una disposición transitoria (la segunda-b) del propio Estatuto de 1983, bien determinada mediante la Ley electoral autonómica (artículo 12)– siem-

electoral. Atendiendo a esta característica –esto es, la naturaleza estatutaria o simplemente legal de la norma que fija la circunscripción que se utiliza en las elecciones autonómicas–, distinguimos dos grupos de Comunidades:

A) *Comunidades Autónomas en las que la circunscripción electoral ya viene concretada en el propio Estatuto de Autonomía.* En este grupo incluimos al País Vasco (artículo 26.2 en relación con el artículo 2.2 del EAPV), Cataluña (disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979, declarada expresamente vigente, como regulación provisional, por la disposición transitoria segunda del EAC de 2006), Galicia (artículo 11.4 EAG), Andalucía (artículo 104.1, primer inciso, EAAN), Cantabria (artículo 10.2 EACA), La Rioja (artículo 17.3 EALR), Valencia (artículo 24 EACV), Aragón (artículo 37.4 EAAR), Castilla-La Mancha (artículo 10.2 EAACM), Canarias (artículo 9.4 EACC), Extremadura (artículo 17.3 EAEX), Islas Baleares (artículo 41.3 EAIB), Madrid (artículo 10.5 EACM) y Castilla y León (artículo 21.2 EACYL). Dentro de este primer grupo de Comunidades Autónomas hemos incluido a Cataluña; sin embargo, hay que subrayar que su Estatuto de Autonomía fija la circunscripción electoral que debe utilizarse solo de forma temporal. En efecto, aquella disposición transitoria establece unas normas provisionales, “en tanto una ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento”. Aunque esta norma lleva más de treinta años esperando, es previsible que –más pronto o más tarde– las fuerzas políticas catalanas se pongan de acuerdo y lleguen a aprobarla. Cuando esto ocurra, la circunscripción en esta Comunidad vendrá fijada por su ley electoral (que deberá ser aprobada por dos terceras partes de los diputados: artículo 56.2 EAC) y no por el Estatuto de Autonomía. Con lo cual, Cataluña deberá ser excluida de este primer grupo y, consecuentemente, incluida en el segundo.

B) *Comunidades Autónomas en las que la circunscripción viene determinada por la ley electoral autonómica.* A día de hoy, solo quedan tres Comunidades Autónomas (Asturias, Murcia y Navarra) en las que, ante el silencio de su Estatuto, es la respectiva ley electoral la que fija el tipo de circunscripción que debe utilizarse para la celebración de elecciones a su Parlamento autonómico.

pre ha sido la isla. Cfr. Oliver Araujo, Joan: “La mayor «calidad democrática» del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008, esp. págs. 19-35; Idem: “Artículo 41. Composición y régimen electoral”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares* (director: Avelino Blasco Esteve), Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008, págs. 663-679.

Detengámonos brevemente en las tres:

- La concreción de la circunscripción en las elecciones a la Junta General del *Principado de Asturias* se realiza en los artículos 10 y 11 de la LEAS (para su aprobación fue preciso el voto de la mayoría absoluta del Parlamento autonómico). Dicha Ley, como ya preveía el profesor Bastida Freijedo,⁴⁵² ha mantenido el tipo de distrito que había establecido, para las primeras elecciones a la Junta General,⁴⁵³ la (hoy derogada) disposición transitoria primera, punto segundo, del Estatuto de Autonomía.⁴⁵⁴
- El artículo 24.2 del Estatuto de Autonomía de la *Región de Murcia*, de forma expresiva, afirma que por ley autonómica se fijarán, entre otras cosas, “la circunscripción o circunscripciones”, dejando abierta la opción entre un único distrito (que coincidiría con todo el territorio de la Comunidad Autónoma) o varios distritos (a través de una comarcalización de la Región). La fórmula que utiliza el Estatuto, tan expresamente indeterminada, se debe a que, durante la elaboración del mismo, el tema de las circunscripciones electorales provocó una fuerte controversia. Por ello, se consideró más conveniente dejar la concreción de esta pieza del sistema electoral en manos del legislador autonómico (es decir, de las mayorías parlamentarias), evitando, al mismo tiempo, darle la rigidez que se deriva de incluirla en el texto estatutario. En consecuencia, ha sido la LERM (artículo 13) la norma que ha definido el modelo de circunscripción, optando por reafirmar el que había establecido, para las primeras elecciones a la Asamblea Regional, la disposición transitoria primera, punto segundo, del Estatuto de Autonomía.
- La determinación del tipo de distrito que se debe utilizar en las elecciones al Parlamento de *Navarra* se efectúa en el artículo 9 de la LENA. Para la aprobación de dicha norma fue preciso el voto de la mayoría absoluta del Parlamento autonómico, como se deducía de forma evidente de la puesta en

452 En concreto, el profesor Francisco José Bastida Freijedo (“Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol. I, pág. 260) afirmaba lo siguiente: “... habida cuenta de la inercia de las normas electorales, no será extraño comprobar que la regulación futura en poco diferirá del sistema previsto en las respectivas disposiciones transitorias de los Estatutos”.

453 Elecciones autonómicas de 8 de mayo de 1983.

454 Aunque su aplicación se limitó a las primeras elecciones autonómicas del Principado de Asturias, no fue *formalmente* suprimida hasta la Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero, de reforma de la Ley Orgánica 7/1981, de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias.

conexión de los artículos 15.2 y 20.2 del Estatuto de Autonomía. En efecto, por una parte, el artículo 15.2 del EANA remite a una “ley foral” (esto es, una ley del Parlamento de Navarra) la regulación de los aspectos electorales relativos a la composición de la Cámara autonómica; y, por otra, el artículo 20.2 del EANA preceptúa que “requerirán mayoría absoluta para su aprobación, en una votación final sobre el conjunto del proyecto, las leyes forales expresamente citadas en la presente Ley Orgánica”.

Para concluir este epígrafe, relativo a la norma que determina el tipo de circunscripción que se emplea en las elecciones autonómicas, debemos señalar que cada una de las dos opciones tiene una ventaja clara frente a la otra. En concreto, utilizar la ley territorial (y no el Estatuto de Autonomía) tiene a su favor la facilidad para adaptar el modelo de distrito a las nuevas circunstancias y a las necesidades que la práctica política pueda poner de relieve, sin necesidad de tener que implicar en este cometido –tan autonómico– a las Cortes Generales. Por el contrario, concretar el tipo de circunscripción en el propio Estatuto de Autonomía tiene la ventaja de que la hace más resistente frente a las hipotéticas pretensiones manipuladoras de las mayorías parlamentarias coyunturales.

2. Los diversos tipos de circunscripción: provincia, isla y agrupación de municipios

Como idea preliminar, hay que subrayar la enorme libertad del poder estatuyente y, en su caso, del legislador autonómico para fijar el tipo de circunscripción que estime más conveniente para celebrar las elecciones a la respectiva Asamblea Legislativa, pues sea cual sea la modalidad que se adopte no parece que se planteen “problemas de constitucionalidad” en esta materia.⁴⁵⁵ El único límite sería, a nuestro juicio, aquel tipo de circunscripción que fuera incompatible con el “sistema de representación proporcional” que exige el artículo 152.1 CE para las elecciones autonómicas (tal sería el caso, por ejemplo, de una división territorial en distritos uninominales). De este modo, para dichas elecciones no solo se pueden utilizar aquellas circunscripciones que la Constitución ya establece para otro tipo de elecciones (la provincia para el Congreso de los Diputados⁴⁵⁶ y la isla para

455 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, op. cit., pág. 35.

456 La provincia es la circunscripción que se utiliza para las elecciones al Congreso de los Diputados en todo el Estado, con las excepciones de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla (artículo 68.2 CE). Sobre la provincia como circunscripción en las elecciones a la Cámara Baja, cfr. Garrote

el Senado),⁴⁵⁷ sino también otras divisiones territoriales creadas *ex novo* o ya existentes pero utilizadas con otra finalidad (por ejemplo, las comarcas, las áreas metropolitanas, las veguerías, las merindades, los partidos judiciales o las meras agrupaciones de municipios). Para apoyar la constitucionalidad de estas posibilidades basta recordar el contenido de los artículos 141.3 y 152.3 de la Constitución. En efecto, si, de conformidad con el primero, “se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia”; de acuerdo con el segundo, “mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán crear circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica”. Dichas circunscripciones, dependiendo de lo establecido en el Estatuto y en la ley electoral respectiva, podrán ser (aunque nada obliga a ello) las divisiones territoriales que se utilicen en las elecciones autonómicas.⁴⁵⁸

El criterio seguido mayoritariamente por los sistemas electorales autonómicos ha sido el de adoptar la provincia como distrito para el recuento de votos y reparto de escaños. Dicha opción era, en cierta medida, previsible, pues es la menos conflictiva por su histórico carácter de división territorial jurídico-administrativa; sin embargo, otras opciones también podían ofrecer ciertas ventajas que, tal vez, en algunos casos no fueron suficientemente tenidas en cuenta. A pesar de lo anterior, hay que subrayar que la opción por la circunscripción provincial no ha sido unánime. Ciertamente, aunque trece Comunidades Autónomas han adoptado la provincia como distrito electoral, dos hacen servir la isla y otras dos utilizan la agrupación de municipios o comarca. De hecho, tanto la opción mayoritaria como las minoritarias estaban previstas en los *Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981*, firmados por el Gobierno de la Nación (de UCD) y el PSOE.⁴⁵⁹ Así, en concreto, se indicaba que: a) en las Comunidades Autónomas *continentales uniprovinciales*, la provincia sería la circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convinieran otra cosa por unanimidad; b) en las Comunidades Autónomas *continentales pluriprovinciales*, la circunscripción electoral sería la provincia (sin excepción); y c) en el caso de las Comunidades Autónomas *insulares*, los partidos

de Marcos, María: *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, esp. págs. 167-337.

457 La isla, como no puede ser de otro modo, *solo* se emplea como distrito electoral para elegir a los senadores en las tres provincias que constituyen archipiélagos. En las otras cuarenta y siete provincias, continentales, la circunscripción –igual que para elegir a los diputados del Congreso– es provincial.

458 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 35.

459 Puntos 6º y 7º del apartado titulado “Elecciones”, del epígrafe “4.1. Asambleas de las Comunidades Autónomas”.

firmantes tratarían de llegar a un acuerdo y, caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral sería la isla. Dando cumplimiento a estos *Acuerdos*, las diecisiete Comunidades Autónomas que integran el Estado español adoptaron, sin que en ningún caso posteriormente los hayan modificado, los siguientes tipos de circunscripción:

- A) Las dos *Comunidades Autónomas insulares*—esto es, Canarias y Baleares— han adoptado como circunscripción la isla. Lo cual, aunque puede provocar —y, de hecho, provoca— graves problemas de sobrerrepresentación y subrepresentación, responde a un criterio territorial objetivo y perfectamente definido (el mar, digan lo que digan los poetas, es un elemento de separación), amén de contar con el importante precedente de las elecciones a senadores que, como hemos dicho, también utilizan la isla como circunscripción electoral en las provincias insulares (artículo 69.3 CE).
- B) Por lo que se refiere a las quince *Comunidades Autónomas continentales*, podemos señalar lo siguiente:
- Todas las Comunidades Autónomas continentales *pluriprovinciales* (esto es, el País Vasco, Cataluña, Galicia,⁴⁶⁰ Andalucía,⁴⁶¹ Valencia,⁴⁶² Aragón, Casti-

460 De acuerdo con el artículo 11.4 del EAG, “la circunscripción electoral será, *en todo caso*, la provincia” (la cursiva es nuestra). La radicalidad de la fórmula “en todo caso” elimina cualquier posibilidad de distrito electoral propio para los emigrantes gallegos, que, tal vez, podría deducirse del apartado 6 de este mismo artículo 11, cuando —de forma queridamente ambigua— afirma: “El Parlamento, mediante ley, podrá establecer *un sistema* para que los intereses del conjunto de los gallegos residentes en el extranjero estén presentes en las decisiones de la Comunidad Autónoma” (la cursiva es nuestra).

461 Todos los partidos aceptaron la provincia como circunscripción electoral, incluso el Partido Andalucista, “ferviente partidario de la comarca como alternativa a la provincia”. Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen electoral de Andalucía”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 352.

462 La referencia a la “comarcalización” que hace el artículo 23.1 del EACV (“Las Cortes estarán constituidas por un número de diputados... elegidos... en la forma que determina la ley electoral valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de *comarcalización*”) no está vinculada a la circunscripción electoral, sino a las listas electorales que presenten los distintos partidos políticos, que deberán (y, en su caso, la ley les podrá exigir) tener en cuenta la realidad territorial de la Comunidad Valenciana. Es, en esencia, una forma más de dar cumplimiento al mandato constitucional que ordena que, en la composición de los Parlamentos autonómicos, se asegure “la representación de las diversas zonas del territorio” (artículo 152.1 CE). En todo caso, el criterio de la “comarcalización”, que ya aparecía en idénticos términos en el Estatuto de 1982 (artículo 12.1), deberá desarrollarse en la nueva ley electoral, puesto que la LECV de 1987 no lo ha concretado. Cfr. Felip i Sardà, Josep Maria: “El sistema...”, *op. cit.*, págs. 129 y 132.

Ila-La Mancha, Extremadura y Castilla y León) han establecido como circunscripción electoral la provincia. Sin embargo, el País Vasco la ha fijado de forma indirecta⁴⁶³ y Cataluña, como ya hemos apuntado, solo de forma provisional, esto es, hasta que se apruebe su ley electoral.⁴⁶⁴

- Las Comunidades Autónomas continentales *uniprovinciales* han seguido dos criterios distintos: cuatro de ellas (Cantabria, La Rioja, Navarra y Madrid) también han fijado como distrito electoral la provincia (con lo cual, en estos casos, coincide la circunscripción electoral con el territorio de la Comunidad

463 En efecto, de conformidad con el artículo 26.2 del EAPV, “la circunscripción electoral es el Territorio Histórico”. Lo que ocurre es que, de acuerdo con el artículo 2.2 del mismo texto, los denominados “Territorios Históricos” coinciden con las provincias de Euskadi, “en sus actuales límites”. A favor de esta opción de política electoral “convergen la importancia de la provincia en la ordenación de la representación y la relevancia que en el orden interno vasco tienen los Territorios Históricos que, además de identificarse territorialmente con la provincia, gozan de un tratamiento específico derivado de su fuerte personalidad histórica, que se traduce en el respeto a su régimen jurídico privativo, a su titularidad de derechos históricos y a las competencias financieras y tributarias que les son atribuidas”. Cfr. García Herrera, Miguel Ángel: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 321.

464 Como ha recordado el profesor Sol Ordis, refiriéndose al *proceso de elaboración del Estatuto de Cataluña de 1979*, “el debate sobre las circunscripciones electorales en que se tenía que organizar el territorio para las primeras elecciones al Parlamento fue de los que planteó mayor discrepancia entre el conjunto de las fuerzas políticas integrantes de la Asamblea de Parlamentarios. Las posiciones expresadas por los distintos partidos iban desde los que proponían la circunscripción comarcal (CDC) hasta los que planteaban una única circunscripción para la totalidad del territorio (PSUC), pasando por los que defendían las veguerías o regiones supracomarcales (PSC), o los partidarios de modelos mixtos, basados en la comarca y en la proyección del voto sobre el conjunto del territorio (ERC). Finalmente, sin embargo, el Estatuto de 1979 incorporó la circunscripción provincial como criterio provisional”. Por su parte, al referirse al *proceso de elaboración del Estatuto de Cataluña de 2006*, afirma que la cuestión de las circunscripciones para las elecciones al Parlamento “también ha resultado bastante polémica... CiU y ERC se declararon favorables a la sustitución de la provincia por la veguería como circunscripción electoral... El PSC propuso una nueva disposición transitoria referente al régimen electoral que adaptaba ligeramente la disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1979 y mantenía la provincia como circunscripción electoral. Del voto particular de ICV-EUiA puede deducirse la petición de una circunscripción electoral única. La falta de consenso en el conjunto de los parámetros del sistema electoral condujo... a mantener la vigencia de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979 y, por tanto, la provincia como circunscripción electoral, a la espera de la aprobación de una ley electoral catalana. El artículo 56 EAC no hace mención expresa de cuál es la circunscripción electoral, dejando todas las posibilidades abiertas, sin condicionar el contenido de la futura ley electoral”. Cfr. Sol Ordis, Pere (con la colaboración de Fernando Domínguez García): “Las instituciones de la Generalidad (I): El Parlamento de Cataluña”, en el libro colectivo *Derecho Público de Cataluña* (coordinadores: Mercè Barceló Serramallera y Joan Vintó Castells), Atelier, Barcelona, 2008, págs. 278-279.

Autónoma), en tanto que las otras dos (Asturias y Murcia) han establecido la agrupación de municipios o comarca. En efecto, el territorio del Principado de Asturias se divide para las elecciones a diputados de la Junta General en tres circunscripciones electorales: la Circunscripción Central, la Circunscripción Occidental y la Circunscripción Oriental (cada una de ellas está formada por una pluralidad de municipios,⁴⁶⁵ que se enumeran en su Ley electoral). Por lo que se refiere a la Región de Murcia, hay que señalar que dentro de su territorio se han dibujado cinco circunscripciones electorales, formadas también por agrupaciones de municipios. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el Principado de Asturias, no reciben nombres propios, sino que son designadas a través de los números cardinales (Uno, Dos, Tres, Cuatro y Cinco).

La opción por la *provincia* como circunscripción electoral (ya utilizada, con pequeñas excepciones, para las elecciones de los integrantes de las dos Cámaras de las Cortes Generales) es, como hemos señalado, la más generalizada en las elecciones autonómicas (en trece de las diecisiete Comunidades). Ello está en consonancia con los criterios utilizados por la mayoría de los países de la Unión Europea, que, como regla general, hacen coincidir las circunscripciones electorales “con las divisiones territoriales de naturaleza política o administrativa” ya existentes, cuyos límites son normalmente respetados.⁴⁶⁶ La utilización de la provincia como distrito electoral tiene, en opinión del profesor Gavara de Cara,⁴⁶⁷ la ventaja de que se trata “de una división territorial neutral y objetiva”, frente a otras divisiones creadas *ex novo* que pueden ser acusadas, con motivo o sin él, de pretender manipulaciones de *gerrymandering*. En opinión de este autor, la provincia –creada por Javier de Burgos, en 1833, en un contexto radicalmente distinto al actual– “es la demarcación tradicional que permite obviar cualquier tipo de manipulación política que puede conllevar la creación de una específica circunscripción inexistente o no aplicada a otros procesos electorales con anterioridad. En este sentido –afirma–, la provincia era una circunscripción objetivamente delimitada y sin excesivos problemas sobre sus límites geográficos”. Además, el profesor Gavara de Cara también defiende las ventajas de utilizar la provincia como circunscripción electoral subrayando lo que, a su juicio, son inconvenientes

465 Los municipios en el Principado de Asturias mantienen la denominación tradicional de “concejos” (artículos 2 EAAS y 11 LEAS).

466 Cfr. Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pág. 167.

467 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 221-222 y 225-228.

de emplear para esta finalidad la agrupación de municipios. Así, afirma que si la circunscripción “se delimita sobre la base de municipios concretos, la desaparición o modificación de estos, que suele ser más frecuente, implicará una nueva delimitación territorial electoral”. O dicho con otras palabras, que cualquier modificación de los límites territoriales municipales requerirá forzosamente una reforma de la ley electoral, con los problemas derivados del alto grado de consenso que exigen algunas de ellas para llevar adelante su reforma.

A pesar de lo anterior, hay que subrayar que la opción provincial no está exenta de *críticas*. En efecto, un sector doctrinal considera “que la provincia no es en la actualidad una unidad con entidad política suficiente, sino una simple división administrativa decimonónica que, desde el punto de vista de una acción política homogénea, ha sido superada por las Comunidades Autónomas”.⁴⁶⁸ Ciertamente, sin querer deducir de ello consecuencias mecánicas ni apresuradas, es evidente que el protagonismo político ha pasado, en gran medida, de las provincias a las Comunidades Autónomas (y, por tanto, del ámbito territorial provincial al autonómico). Ello no obstante –como señala, con voluntad descriptiva, Torres del Moral–,⁴⁶⁹ “la vilipendiada provincia, cuya desaparición es tan solicitada por algunos, no solo se mantiene por disposición constitucional como circunscripción electoral para el Congreso y para el Senado (artículos 68 y 69 de la Constitución), sino que también los Estatutos de Autonomía y las leyes autonómicas”, en la mayoría de los casos, “han cifrado en ella la circunscripción para sus respectivas elecciones. Este elemento *afrancesado* –y, según algunos, en vías de extinción–⁴⁷⁰ es, como ya sabemos, el más determinante para la obtención de una proporcionalidad mayor o menor en la asignación de escaños y, como consecuencia, para la formación y funcionamiento del sistema de partidos” y del propio régimen político.

Aunque la provincia es la circunscripción que se utiliza tanto en las elecciones al Congreso de los Diputados (con las excepciones de los dos diputados atribuidos a Ceuta y Melilla) como en la mayoría de las elecciones autonómicas (en concreto, en trece de las diecisiete Comunidades), es preciso subrayar que la proporcionali-

468 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 157.

469 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, 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, pág. 224.

470 Las críticas contra la provincia (pidiendo, incluso, la supresión de las Diputaciones Provinciales) han arreciado con motivo de la necesidad de recortar el déficit público que atenaza al Estado español, a causa de la grave crisis económica por la que está atravesando.

dad que se consigue en unos y otros comicios es –como veremos– muy distinta, siendo aproximadamente tres veces superior en las elecciones autonómicas, por efecto de la mayor magnitud de las circunscripciones, esto es, el número de diputados atribuidos a las mismas.

3. ¿Existe algún caso de *gerrymandering* en el sistema electoral autonómico?

3.1. Planteamiento: los casos claros y los casos dudosos

Como indicábamos al comienzo de este capítulo, la delimitación de las circunscripciones tiene una gran importancia, ya que condiciona, en buena medida, los resultados electorales y el propio sistema de partidos. Por ello, como señala acertadamente el profesor Jorge de Esteban,⁴⁷¹ “se han de encontrar los criterios más justos y adecuados, de acuerdo con las exigencias de cada país, para adoptar un sistema conveniente de división territorial”. Sin embargo, como advierte con realismo el profesor Mackenzie,⁴⁷² todavía no se ha ideado, ni podrá serlo jamás, un sistema de representación en el que el destino político de los candidatos no se vea afectado, de alguna manera, por el trazado de los límites en el mapa electoral.⁴⁷³ A pesar de ello, en un Estado democrático, el único punto de partida admisible –a la hora de realizar la demarcación de las circunscripciones electorales– es el de la búsqueda de la “absoluta neutralidad política”.⁴⁷⁴

Cuando el constituyente, el estatuyente o el legislador ordinario se enfrentan al problema de delimitar el marco territorial de las circunscripciones que van a integrar el mapa electoral, han de ser muy conscientes de que están realizando una de las operaciones de mayor trascendencia en orden al correcto funcionamiento del sistema electoral en su conjunto. En este sentido, hay que señalar que no hay un solo procedimiento válido para realizar esta operación, sino varios. En efecto, la división del territorio de una entidad política en circunscripciones puede hacerse con dos criterios distintos. El primero consiste en utilizar realidades territoriales previamente establecidas para otras funciones político-administrativas (v.g.,

471 Cfr. De Esteban Alonso, Jorge: “Conclusión general”, en la obra colectiva *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977, pág. 344.

472 Cfr. Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones...*, *op. cit.*, pág. 117.

473 Con criterio análogo, cfr. Fernández Segado, Francisco: “La representatividad...”, *op. cit.*, págs. 42-43.

474 Cfr. Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 334.

provincias, veguerías, municipios, comarcas, partidos judiciales, departamentos, condados, etc.), con las que hacen coincidir los distritos electorales. El segundo criterio consiste en trazar *ex novo* la división del territorio a efectos exclusivamente electorales; en estos casos, a menos que se trate de una realidad geográfica indiscutible (por ejemplo, una isla), hay que fijar expresamente los límites de cada distrito.⁴⁷⁵ Pues bien, es sobre todo en estos últimos supuestos donde puede aparecer la geometría con intenciones manipuladoras,⁴⁷⁶ la delimitación de las circunscripciones con fines espurios, es decir, la división del mapa electoral con el objetivo de favorecer a un partido político y perjudicar a los otros. Nos estamos refiriendo, como es obvio, al tema ya clásico del *gerrymandering*.⁴⁷⁷ Por tanto, de forma sencilla, podemos definir el *gerrymandering* como el diseño artificial y arbitrario de las circunscripciones electorales con el propósito de favorecer a una formación política y perjudicar a las otras. Con esta expresión, de larga tradición en la ciencia política norteamericana,⁴⁷⁸ se conocen las manipulaciones “de los límites electorales realizadas para obtener algún fin ajeno a la igualdad de la representación”.⁴⁷⁹ Normalmente, con esta manipulación electoral lo que se persigue es favorecer al partido que está en el poder, que –a través de estas maquinaciones fraudulentas– pretende seguir gobernando.

Es este, en un orden lógico de cuestiones, el momento oportuno para preguntarnos si existe algún caso de *gerrymandering* en los sistemas electorales autonómicos. Pues bien, a nuestro juicio, las trece Comunidades Autónomas que han adoptado como circunscripción la provincia y las dos que utilizan la isla quedan fuera de cualquier sospecha. En efecto, cuando se emplea como distrito electoral una realidad territorial previamente establecida para otras funciones político-administrativas y con una larga tradición histórica (como es el caso de las provincias)⁴⁸⁰ o una realidad geográfica indiscutible (como sucede con las islas),

475 Cfr. Vallès Casadevall, Josep M. y Bosch Gardella, Agustí: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 78-79.

476 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 107.

477 La denominación *gerrymandering*, como es sabido, proviene del nombre del Gobernador del Estado de Massachusetts Elbridge Gerry, que en 1812 recortó una circunscripción electoral de la ciudad de Boston en forma de salamandra (*salamander*, en inglés), para obtener un resultado favorable que no hubiera obtenido en un distrito con contornos normales.

478 Cfr. Griffith, Elmer C.: *The rise and development of the gerrymander*, Scott, Foresman, Chicago, 1907; Saver: *Geography and the gerrymander*, APSR, 1918, XII.

479 Cfr. Satrustegui Gil-Delgado, Miguel: “El marco...”, *op. cit.*, pág. 97. Con criterio análogo, cfr. Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude: *Los sistemas electorales*, Oikos Tau, Barcelona, 1973, págs. 42-43; Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones...*, *op. cit.*, pág. 120.

480 Con idéntico criterio, cfr. Aja Fernández, Eliseo: “El Parlament de Catalunya”, en el libro colectivo *Manual de Dret Públic de Catalunya* (coordinador: Enoch Albertí Rovira), Institut d’Estudis Autonòmics-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2002, pág. 215.

hay que concluir que el mapa electoral, con independencia de que nos guste más o menos, no ha sido dibujado con intenciones espurias.⁴⁸¹ Por tanto, solo quedan dos Comunidades Autónomas que, en teoría, pueden quedar bajo la sospecha de *gerrymandering*, esto es, aquellas que han delimitado sus circunscripciones electorales a través de una agrupación de municipios realizada al efecto (bajo el paraguas, formal o real, de la comarcalización), y no a partir de una realidad territorial-administrativa preexistente o a una realidad geográfica insular.⁴⁸² En efecto, las dudas sobre si existe una demarcación territorial manipulada se limitan a aquellas dos Comunidades Autónomas que utilizan, para celebrar sus elecciones, distritos electorales creados *ex novo* mediante la decisión política (expresada en la ley electoral) de agrupar determinados municipios. Nos estamos refiriendo, como es obvio, a los supuestos del Principado de Asturias y de la Región de Murcia, cuyas delimitaciones territoriales analizaremos, seguidamente, de forma individualizada.

3.2. El caso del Principado de Asturias

El Estatuto de Autonomía de Asturias fue el primero que introdujo –fraccionando, a estos efectos, la única provincia que integraba la Comunidad Autónoma que se creaba– la agrupación de municipios o comarca como circunscripción electoral para elegir su propio Parlamento (disposición transitoria primera, punto 2, EAAS).⁴⁸³ Opción política que fue reiterada con posterioridad al aprobarse en 1986 la Ley electoral del Principado de Asturias (artículo 11), consagrándose de esta manera –como ya hemos indicado y estudiaremos, con más detalle, a continuación– las circunscripciones Central, Occidental y Oriental.

Como ha recordado el profesor Arce Janáriz,⁴⁸⁴ durante el proceso autonómico asturiano y especialmente en el marco de la Asamblea Redactora,⁴⁸⁵ el tema de la

481 Cfr. Oliver Araujo, Joan: "Elementos del sistema electoral: las piezas y el conjunto", en el libro colectivo *Estudios en homenaje a Miguel Coll Carreras*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, pág. 516.

482 Cfr. Oliver Araujo, Joan: "Circunscripción...", *op. cit.*, págs. 233-235.

483 Cfr. Fernández Pérez, Bernardo: "Disposición transitoria primera", en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias* (director: Raúl Bocanegra Sierra), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987, págs. 595-617; Idem: "Marco territorial y umbrales electorales en las primeras elecciones a la Junta General del Principado", en el libro colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, págs. 49-57.

484 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: "El régimen electoral del Principado de Asturias", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 365-369.

485 Una recopilación de la documentación que produjo el *itera* la autonomía del Principado de Astu-

circunscripción electoral que debía utilizarse en las elecciones a la Junta General se discutió “profusamente desde el comienzo mismo de los trabajos de redacción del Estatuto de Autonomía”. Lo que no tiene nada de extraño, dada su capital importancia para la efectividad de la fórmula proporcional y para los diferentes intereses electorales de las fuerzas políticas en liza. En concreto, Coalición Democrática defendió, desde el principio, la división del territorio de la futura Comunidad Autónoma en tres circunscripciones; el Partido Socialista Obrero Español –que abogaba, en aquel primer momento del proceso estatutario, por una fórmula electoral de representación proporcional personalizada semejante a la que se emplea para elegir el *Bundestag* alemán⁴⁸⁶– proponía la combinación de dos tipos de circunscripciones, en concreto, una de ámbito regional (en la que los partidos concurrirían en listas cerradas y bloqueadas de sesenta candidatos) y doce de carácter uninominal (que se corresponderían con cada uno de los partidos judiciales existentes en el territorio de la proyectada Comunidad Autónoma);⁴⁸⁷ y el Partido Comunista de España, consciente de que la promoción de sus intereses electorales exigía un sistema lo más proporcional posible, defendía una circunscripción única de ámbito regional, aunque –por razones pragmáticas– terminó apoyando la propuesta del PSOE, que fue la que en abril de 1980 aprobó la Asamblea Redactora y se remitió, para continuar su tramitación, a las Cortes Generales. Sin embargo, en estas –a raíz de los *Acuerdos Autonómicos de 1981* entre el Gobierno de Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español– se dio un giro radical tanto a la fórmula electoral como al modelo de circunscripción. En concreto, por lo que se refiere a esta última, acabó prosperando (aunque fuera en una disposición transitoria y, de momento, solo para las primeras elecciones a la Junta General) la propuesta originaria de Coalición Democrática, esto es, dividir la provincia de Asturias en tres circunscripciones, aunque en la versión que le dieron ahora aquellos dos partidos mayoritarios. Valorando críticamente esta decisión política, el profesor Bastida Freijedo⁴⁸⁸ afirma que “triunfó la tesis de UCD, con apoyo final del PSOE, consis-

rias, puede verse en el libro a cargo de Luis Abelardo Álvarez García titulado: *El proceso autonómico asturiano*, Consejo Regional de Asturias y Diputación Provincial de Oviedo, Oviedo, 1981, vols. I y II.

486 Cfr. *infra* V punto 3.2: “La necesidad de dar mayor poder a los ciudadanos: desbloquear y, tal vez, abrir las listas electorales”.

487 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Asturias”, en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 89-90.

488 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 267; Idem: “La Junta General del Principado de Asturias”, en el libro colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982, págs. 30-31.

tente en la formación de tres circunscripciones, Oriente, Occidente y Centro, basadas en la reunión de partidos judiciales, alguno de ellos despiezado en concejos, que fueron en parte trasvasados a otras circunscripciones, en el más puro espíritu que animó a Elbridge Gerry". Concluye el catedrático de la Universidad de Oviedo afirmando que el rechazo a la circunscripción única "se debió, no a dudas jurídico-constitucionales, sino a intereses partidarios".

Cuando, en 1986, el Gobierno socialista de Asturias presentó ante la Junta General el Proyecto de Ley electoral de la Comunidad Autónoma, la división de su territorio en tres circunscripciones "consumió gran parte de la presentación".⁴⁸⁹ No era para menos, pues, en los momentos iniciales del proceso autonómico, las fuerzas asturianas de izquierdas (PSOE y PCE) consideraban dicha división territorial incompatible con el principio de igualdad de voto y una maniobra al servicio de los intereses electorales de la derecha.⁴⁹⁰ Fue uno de los muchos cambios de opinión de los actores políticos asturianos durante la construcción de la autonomía del Principado. En concreto, en el específico punto referido a las circunscripciones, la Ley electoral asturiana tuvo el apoyo del PSOE y de AP, en tanto que el PCE decidió, para no romper el consenso que quería mantener en una norma tan importante, abstenerse en esta votación. De este modo, la LEAS (artículos 10 y 11) consagró, de forma definitiva, el modelo fijado provisionalmente en la disposición transitoria primera del Estatuto.

La división del territorio del Principado de Asturias en tres circunscripciones electorales ha dado como resultado una fuerte limitación a la proporcionalidad del sistema, pues dos de las tres circunscripciones son de magnitud pequeña (cinco y seis diputados cada una). Sin embargo, como señala el profesor Bastida Freijedo,⁴⁹¹ el PSOE, que ha gobernado en la mayoría de las legislaturas, nunca ha querido "volver al sistema electoral por él propuesto, ya que el implantado por voluntad de UCD y CD siempre le beneficia en relación con el tercero en discordia", esto es, el PCE-IU (cuyos escaños se le encarecen sobremanera). El sistema finalmente consagrado, con todo, tiene a su favor que da cumplimiento efectivo a la exigencia del artículo 152.1 CE, esto es, asegura la "representación de las diversas zonas del territorio" (lo que no podría garantizarse, de ninguna manera, en el caso de haberse adoptado la circunscripción única sin matices). Además, como se ha

489 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: "El régimen...", *op. cit.*, pág. 367.

490 Cfr. Álvarez García, Luis Abelardo (a cargo de): *El proceso...*, *op. cit.*, vol. I, págs. 219, 383, 427 y 428.

491 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: "Asturias", *op. cit.*, pág. 90.

subrayado,⁴⁹² cuando el sistema se perfiló había, desde una perspectiva socioeconómica, “una diferencia real entre el centro y las alas”, grandes comarcas que – como señaló el Consejero de Presidencia al presentar el Proyecto de Ley electoral ante la Junta General–⁴⁹³ “están siempre presentes en el discurso lógico, en el discurso político de los asturianos”. Si bien, como recuerda atinadamente el profesor Arce Janáriz,⁴⁹⁴ hasta el día de hoy “no se ha hecho uso alguno” de las comarcas.⁴⁹⁵

3.3. El caso de la Región de Murcia

La decisión de dividir el territorio de la Región de Murcia en cinco circunscripciones electorales (cada una de las cuales agrupa un cierto número de municipios) ha sido muy “polémica”, tanto por el hecho –casi único– de crear circunscripciones infraprovinciales en una Comunidad Autónoma peninsular uniprovincial, como “por el diseño dado a las mismas, pues nos encontramos ante circunscripciones de desigual extensión (oscilan entre los 1.163,2 km de la circunscripción Dos y los 3.097,3 de la Uno), con grandes diferencias de población entre sí (la circunscripción más poblada, la Tres, cuenta con 682.877 habitantes, mientras que la menos poblada, la Cinco, tiene 58.757) y sin una justificación geográfica o natural clara”.⁴⁹⁶ A pesar de ello, a juicio del profesor murciano Gálvez Muñoz,⁴⁹⁷ las cinco circunscripciones establecidas en la LERM no responden “a un puro voluntarismo político, inscribible en la más grosera historia del *gerrymandering*, sino que cuentan con ciertos apoyos geográficos”. En efecto, la agrupación de municipios efectuada para crear las circunscripciones electorales murcianas se basa en un conocido estudio elaborado, en 1980, por encargo del Consejo Regional. Nos referimos, en concreto, al trabajo de José Salvador Fuentes Zorita y Francisco Calvo García-Tornel titulado: “La comarcalización de la Región de Murcia”, publicado dos años más tarde.⁴⁹⁸ Ciertamente, las cinco cir-

492 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 369.

493 *Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias*, I, Serie P, nº 86, de 22 de diciembre de 1986, pág. 4.932.

494 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 369.

495 Las comarcas son una de las formas de organización territorial que prevé el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias (artículo 6.1).

496 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política”, en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, pág. 93; Idem: “El régimen electoral de Murcia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 400.

497 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 93; Idem: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 400-401.

498 Cfr. Fuentes Zorita, José Salvador y Calvo García-Tornel, Francisco: “La comarcalización de la Región de Murcia”, en *Estudios Territoriales*, núm. 7, 1982, págs. 89-125. Las conclusiones de

cunscripciones electorales se obtienen por agregación de comarcas completas de entre las propuestas en dicho estudio, habiéndose decantado en todos los casos dudosos en el sentido de las soluciones que se explican en el capítulo sexto del mismo. Además, hay que señalar que el posterior Estudio-Informe de Reconocimiento Territorial (“el INTER de Murcia”), dentro del programa desarrollado por el CEOTMA⁴⁹⁹ mediante convenio con los distintos entes regionales, llegó a una comarcalización que coincide exactamente con la propuesta en el trabajo de Fuentes Zorita y Calvo García-Tornel, utilizando –y esto es especialmente relevante– metodologías distintas.

La decisión política de crear, en la Región de Murcia, circunscripciones electorales de carácter infraprovincial es, sin duda, constitucional. Sin embargo, su oportunidad es más dudosa, pues esta Comunidad Autónoma carece de una tradición comarcalista que la avale,⁵⁰⁰ como lo prueba el hecho de que no se haya dado nombre a las circunscripciones, lo que produce “una cierta sensación de artificialidad”.⁵⁰¹ A nuestro juicio, aunque –en términos estrictos y técnicos– no podemos concluir que existe un *gerrymandering* en el dibujo de las circunscripciones electorales murcianas (sin que podamos considerar, no obstante, que la opinión contraria carece totalmente de argumentos), lo que está claro es que dicha comarcalización, de la única provincia que integra la Comunidad Autónoma, no tiene nada de inocente. En efecto, la opción de dividir la Comunidad Autónoma murciana en cinco circunscripciones electorales conlleva, al menos, cuatro *consecuencias* claras. La *primera* es reducir muy sensiblemente la proporcionalidad del sistema en su conjunto (al rebajar el número de escaños sobre los que se aplica la fórmula electoral), hasta el punto que el profesor Sanz

este trabajo, según dice expresamente, se formulan “sin el menor afán dogmático, sino más bien al contrario, con la intención de aportar un elemento de discusión racionalizada” (pág. 112). Criterio que se reitera al final de trabajo, cuando los autores ponen de manifiesto su “firme creencia de que el presente estudio no es el final ni la conclusión de nada; al contrario, debe ser el inicio de múltiples trabajos, investigaciones y deliberaciones sobre un tema como el de la estructura comarcal en el que nuestra Región debe cifrar en gran parte su futuro autonómico” (pág. 115).

499 El Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA) era un organismo especializado dentro del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

500 El propio estudio de José Salvador Fuentes Zorita y Francisco Calvo García-Tornel (“La comarcalización...”, *op. cit.*, pág. 112), que sirvió de base para dibujar las cinco circunscripciones electorales murcianas, reconoce que las denominaciones de las comarcas “no tienen más remedio que ser convencionales, habida cuenta de nuestra poca tradición comarcal”.

501 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis: “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 11, 2007, págs. 187-188.

Pérez⁵⁰² afirma que esta división de la provincia en cinco distritos electorales introduce “una altísima dosis de efecto mayoritario en un sistema electoral que habría de tener una proporcionalidad más pura” (para evidenciar lo certero de la precisión anterior, basta con observar que tres de sus circunscripciones solo tienen, respectivamente, 3, 4 y 7 escaños). La *segunda* consecuencia de la pluralidad de circunscripciones es que consigue asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”, que –como sabemos– es una condición que el artículo 152.1 CE exige, imperativamente, a todas las Comunidades Autónomas.⁵⁰³ De hecho, el Tribunal Constitucional⁵⁰⁴ justifica la división infraprovincial de la Región de Murcia a efectos electorales, “precisamente, con el fin de salvaguardar la representación de dichas zonas”. La *tercera* consecuencia, corolario necesario de la anterior, es el diferente valor del voto de los murcianos en función del distrito donde se emita. En este sentido, el voto de un ciudadano de la circunscripción número cinco (Yecla-Jumilla) vale prácticamente el doble que el de un votante de la circunscripción número tres (que incluye, entre otros municipios, el de Murcia).⁵⁰⁵ Finalmente, la *cuarta* consecuencia es la suprarrepresentación de las fuerzas políticas mayoritarias y la infrarrepresentación de las minoritarias (nos referimos, obviamente, a las que han logrado superar la durísima barrera electoral que establece la legislación murciana).⁵⁰⁶ En efecto, con la actual división del territorio de la Comunidad en cinco circunscripciones, el partido vencedor ha conseguido, en todas las elecciones autonómicas, más diputados de los que hubiera logrado si se hubiera establecido una sola circunscripción (por ejemplo, dos diputados más en 1983, cuatro en 1987 y uno en 1991, 1995, 1999 y 2003). Los partidos perdedores son, evidentemente, los minoritarios.⁵⁰⁷ Lo ha vivido en sus propias carnes Izquierda Unida, que ha logrado “en todas las elecciones, sin excepción, menos escaños (una vez un escaño y otras dos) que los que le hubieran correspondido con un sistema de circunscripción única”.⁵⁰⁸ Lo que provoca como efecto indirecto, pero posiblemente muy buscado, una clara tendencia al bipartidismo, esto es, a que el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español monopolicen en la práctica el juego político autonó-

502 *Ibidem*, pág. 188.

503 STC 225/1998, de 25 de noviembre (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 30 de noviembre de 1998, funds. juríd. 6º y 7º.

504 STC 193/1989, de 16 de noviembre (ponente: Luis López Guerra), *BOE* de 5 de diciembre de 1989, fund. juríd. 4º.

505 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 403.

506 Cfr. *infra* VI punto 6: “Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad”.

507 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 403.

508 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 95.

mico, dibujándose mayorías absolutas en la Asamblea Regional que permiten Gobiernos estables.⁵⁰⁹

4. El número de circunscripciones en que se divide el territorio de cada Comunidad Autónoma a efectos de elegir su Parlamento

Al iniciar el análisis de esta cuestión es preciso recordar que el número de circunscripciones electorales en que se divide una Comunidad Autónoma, a efectos de elegir a los integrantes de su Parlamento, no es en absoluto una cuestión menor. Al contrario, puede llegar a desvirtuar de manera muy notable la proporcionalidad del sistema electoral, si a raíz de aquella división territorial se configuran distritos de pequeña magnitud. Por otra parte, como es notorio, el número de circunscripciones en que se articula electoralmente una Comunidad no siempre está en relación directa con su número de habitantes o con su extensión territorial. Así, utilizando el primer parámetro de comparación, vemos como la Comunidad Autónoma de Madrid, con seis millones de habitantes, está estructurada electoralmente en una sola circunscripción; en tanto que la Comunidad de las Islas Baleares, con algo más de un millón de habitantes, está dividida en cuatro distritos electorales. Por su parte, usando el segundo criterio apuntado, observamos como las Comunidades Autónomas de Murcia y Navarra, con extensiones no muy dispares,⁵¹⁰ se dividen, respectivamente, en cinco circunscripciones y una única circunscripción.

Como punto de partida para un análisis posterior, realizaremos seguidamente una enumeración de las circunscripciones en que, a efectos electorales, se dividen las diecisiete Comunidades Autónomas:

509 Para el estudio de los efectos políticos del sistema electoral de la Región de Murcia pueden verse, entre otros, los siguientes trabajos: Garrorena Morales, Ángel: "El Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado de las Autonomías", en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, esp. págs. 447-451; Gálvez Muñoz, Luis A.: "El régimen...", *op. cit.*, págs. 402-405; García Escribano, Juan J. (director): *Atlas electoral de la Región de Murcia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000, págs. 625 y sig. (correspondientes al capítulo V: "Las elecciones autonómicas en la Región de Murcia").

510 En concreto, la Región de Murcia y Navarra tienen, respectivamente, una extensión territorial de 11.317 y 10.421 km².

- 1) El *País Vasco* se divide en tres circunscripciones: provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya (artículos 2.2 y 26.2 EAPV). Así, el artículo 26.2 afirma que la circunscripción electoral es el “Territorio Histórico”; y el artículo 2.2 precisa que la Comunidad Autónoma del País Vasco queda integrada por los “Territorios Históricos que coinciden con las provincias, en sus actuales límites, de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya”.⁵¹¹
- 2) *Cataluña*, ante la indefinición estatutaria y la falta de una ley electoral propia, se divide transitoriamente en cuatro circunscripciones: provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona (punto 2º de la disposición transitoria 4ª del Estatuto de 1979, declarada vigente por el EAC de 2006).⁵¹²
- 3) *Galicia* se divide en cuatro circunscripciones: provincias de La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra (artículo 11.4 en relación con el artículo 2.1 ambos del EAG).
- 4) *Andalucía* se divide en ocho circunscripciones: provincias de Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla (artículo 104.1 en relación con el artículo 2, ambos del EAAN).
- 5) El *Principado de Asturias* se divide en tres circunscripciones: circunscripciones electorales de Centro, Occidente y Oriente (artículos 10 y 11 LEAS), integrada cada una de ellas por una pluralidad de municipios. La *Circunscripción Central* está formada por los concejos (municipios) de Aller, Avilés, Bimenes, Carreño,

511 Asimismo, el inciso final del artículo 2.2 del EAPV afirma que Navarra tiene derecho a formar parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco y, efectivamente, formará parte de dicha Comunidad en el supuesto de que aquella decida su incorporación de acuerdo con el procedimiento establecido en la disposición transitoria cuarta de la Constitución (hipótesis que, hasta el día de hoy, no ha cobrado efectividad, ni parece que vaya a hacerlo a corto o medio plazo).

512 El profesor Josep M. Vallès i Casadevall (“Elecció dels diputats”, en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, vol. III, pág. 107), comentando críticamente esta regulación, escribió: “La circunscripción hasta ahora vigente de acuerdo con la disposición transitoria 4ª.2 es la provincia administrativa, sin acogerse a otras posibilidades de demarcación electoral, como han hecho los Estatutos y las leyes electorales de otras Comunidades Autónomas. La norma transitoria rompe también con el precedente histórico de la Generalidad republicana que separaba Barcelona-ciudad de la respectiva provincia y fijaba, por tanto, en cinco el número total de distritos electorales... Por otra parte, es probable que la creación de nuevas demarcaciones administrativas territoriales –las comarcas– en virtud de la Ley del Parlamento 6/1987, de 4 de abril, sobre organización comarcal de Cataluña, pueda ejercer una influencia política –directa o indirecta– sobre la interpretación de la referencia a *zonas del territorio de Cataluña*” (traducción propia).

Caso, Castrillón, Corvera de Asturias, Gijón, Gozón, Illas, Las Regueras, Langreo, Laviana, Lena, Llanera, Mieres, Morcín, Noreña, Oviedo, Proaza, Quirós, Ribera de Arriba, Riosa, San Martín del Rey Aurelio, Santo Adriano, Sariego, Siero, Sobrescobio y Soto del Barco. La *Circunscripción Occidental* está integrada por los concejos (municipios) de Allande, Belmonte de Miranda, Boal, Candamo, Cangas del Narcea, Castropol, Coaña, Cudillero, Degaña, El Franco, Grado, Grandas de Salime, Ibias, Illano, Lluarca, Muros del Nalón, Navia, Pesoz, Pravia, Salas, San Martín de Oscos, Santa Eulalia de Oscos, San Tirso de Abres, Somiedo, Tapia de Casariego, Taramundi, Teverga, Tineo, Vegadeo, Villanueva de Oscos, Villayón y Yermes y Tameza. La *Circunscripción Oriental* incluye los concejos (municipios) de Amieva, Cabrales, Cabranes, Cangas de Onís, Caravia, Colunga, Llanes, Nava, Onís, Parres, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja, Piloña, Ponga, Ribadedeva, Ribadesella y Villaviciosa. En el preámbulo de la LEAS se afirma que se establece “una solución análoga” a la contenida en la disposición transitoria primera del EAAS, que rigió para las primeras elecciones celebradas a la Junta General del Principado de Asturias, al dividir el territorio de la Comunidad Autónoma en las tres circunscripciones indicadas.⁵¹³

- 6) *Cantabria* organiza sus elecciones a partir de una única circunscripción: todos los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la anteriormente denominada provincia de Santander (artículo 10.2 en relación con el artículo 2.1, ambos del EACA).
- 7) *La Rioja* constituye una única circunscripción: todos los municipios incluidos dentro de los límites administrativos de la provincia de La Rioja⁵¹⁴ (artículo 17.3 en relación con el artículo 2, ambos del EALR).

513 Efectivamente, las tres circunscripciones que, de forma transitoria, dibujó el EAAS se han mantenido como definitivas en la Ley electoral de Asturias. Sin embargo, la forma de fijarlas ha variado, ya que en el Estatuto de Autonomía se describían (con el añadido de algún municipio individualmente designado) tomando como referencia los *partidos judiciales* (v.g., “La Circunscripción Occidental estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Lluarca, Cangas del Narcea y Grado” –disposición transitoria primera, punto 2, letra “a” del EAAS–), en tanto que en la fórmula definitiva recogida en la Ley electoral las circunscripciones se concretan enumerando, uno por uno, todos los *municipios* que las integran (v.g., “La Circunscripción Occidental está formada por los concejos de Allande, Belmonte de Miranda, Boal, Candamo, Cangas del Narcea, Castropol, Coaña, Cudillero, Degaña, El Franco, Grado, Grandas de Salime, Ibias, Illano, Lluarca, Muros del Nalón, Navia, Pesoz, Pravia, Salas, San Martín de Oscos, Santa Eulalia de Oscos, San Tirso de Abres, Somiedo, Tapia de Casariego, Taramundi, Teverga, Tineo, Vegadeo, Villanueva de Oscos, Villayón y Yermes y Tamiza”–artículo 11 LEAS–).

514 La provincia de La Rioja fue denominada provincia de “Logroño” hasta la Ley 57/1980, de 15 de noviembre.

- 8) La *Región de Murcia* se divide en cinco circunscripciones: número 1, número 2, número 3, número 4 y número 5 (artículo 13 LERM). Cada circunscripción electoral de esta Comunidad Autónoma uniprovincial está formada por agrupaciones de municipios; sin embargo, a diferencia de lo que sucede en el Principado de Asturias, no reciben nombres propios, sino que –como hemos dicho– son designadas a través de los números cardinales. La circunscripción *número uno* está formada por los municipios de Lorca, Águilas, Puerto Lumbreras, Totana, Alhama de Murcia, Librilla, Aledo y Mazarrón. La circunscripción *número dos* comprende los municipios de Cartagena, La Unión, Fuente Álamo, Torre Pacheco, San Javier, San Pedro del Pinatar y Los Alcázares. La circunscripción *número tres* está integrada por los municipios de Murcia, Alcantarilla, Beniel, Molina de Segura, Alguazas, Las Torres de Cotillas, Lorquí, Ceutí, Cieza, Abarán, Blanca, Archena, Ricote, Ulea, Villanueva del Río Segura, Ojós, Fortuna, Abanilla y Santomera. La circunscripción *número cuatro* incluye los municipios de Caravaca de la Cruz, Cehegín, Calasparra, Moratalla, Bullas, Pliego, Mula, Albudeite y Campos del Río. La circunscripción *número cinco* la forman los municipios de Yecla y Jumilla. Como afirma el preámbulo de la LERM, se han mantenido las cinco circunscripciones que ya dibujó la disposición transitoria primera, punto segundo, del Estatuto de Autonomía para las elecciones de 8 de mayo de 1983.⁵¹⁵
- 9) La Comunidad Valenciana se divide en tres circunscripciones: provincias de Alicante, Castellón y Valencia (artículo 24 en relación con el artículo 2, ambos del EACV).⁵¹⁶
- 10) *Aragón* se divide en tres circunscripciones: provincias de Huesca, Teruel y Zaragoza (artículo 37.4 en relación con el artículo 2, ambos del EAAR).
- 11) *Castilla-La Mancha* se divide en cinco circunscripciones: provincias de Albacete, Ciudad Real, Cuenca, Guadalajara y Toledo (artículo 10.2 en relación con el artículo 2.1, ambos del EACLM).

515 No se le escapará al lector atento que, en la enumeración de municipios que dentro de la circunscripción número dos hace la LERM, se incluye el de “Los Alcázares”, que, sin embargo, no aparece en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía. El motivo hay que buscarlo en que dicho municipio se creó (desgajándose de San Javier y Torre Pacheco) el 13 de octubre de 1983.

516 Siguiendo el precedente de nuestra Segunda República, el profesor Manuel Martínez Sospedra (“El régimen electoral valenciano”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 410) parece inclinarse por dividir la provincia de Valencia en dos circunscripciones (Valencia-ciudad y Valencia-provincia), de modo que el territorio de la Comunidad quedase estructurado en cuatro distritos electorales.

- 12) *Canarias* se divide en siete circunscripciones: islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote,⁵¹⁷ La Palma y Tenerife (artículo 9.4 EACC).
- 13) *Navarra* está estructurada electoralmente en una única circunscripción: todos los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Navarra (artículo 17.2 LENA).
- 14) *Extremadura* se divide en dos circunscripciones: provincias de Badajoz y Cáceres⁵¹⁸ (artículo 17.3 en relación con el artículo 2.1, ambos del EAEX).⁵¹⁹
- 15) Las *Islas Baleares* se dividen en cuatro circunscripciones: islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera (artículo 41.3 EAIB).
- 16) *Madrid* adopta una única circunscripción, que coincide con los límites de la provincia de Madrid (artículo 10.5 en relación con el artículo 2, ambos del EACM).
- 17) *Castilla y León* se divide en nueve circunscripciones: provincias de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora (artículo 21.2 en relación con el artículo 2, ambos del EACYL).

En síntesis, pues, podemos afirmar que las diecisiete Comunidades Autónomas se mueven entre una circunscripción como mínimo y nueve como máximo. En

517 Dentro de la circunscripción de Lanzarote se incluye la pequeña isla de La Graciosa (642 habitantes de derecho, según los datos del Instituto Nacional de Estadística referidos al 1 de enero de 2009). Dicha isla forma parte, a efectos administrativos, del municipio de Tegui.

518 Como subraya la profesora María Dolores González Ayala (“El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 467), adoptar la provincia como circunscripción electoral en las elecciones autonómicas extremeñas (opción que, ciertamente, no puede ser tachada de original) reporta ventajas, en la medida en que su gran tamaño “favorece, sin duda, los criterios de la proporcionalidad que se pretenden con la fórmula electoral”.

519 La posibilidad de combinar las circunscripciones provinciales con otros tipos de distrito electoral (regional y comarcal) fue discutida en los trabajos parlamentarios que precedieron al Estatuto de Autonomía de Extremadura de 2011. Sin embargo, ante las voces críticas que se levantaron, finalmente fue rechazada. Cfr. Jover Lorente, Felipe: “Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura”, en el libro colectivo *El nuevo Estatuto de Extremadura* (coordinador: Juan José Solozábal Echavarría), Fundación Alternativas-Marcial Pons, Madrid, 2011, págs. 111-112.

efecto, están formadas por una única circunscripción las Comunidades de Cantabria, La Rioja, Navarra y Madrid; por dos, Extremadura; por tres, País Vasco, Asturias, Valencia y Aragón; por cuatro, Cataluña, Galicia y Baleares; por cinco, Murcia y Castilla-La Mancha; por siete, Canarias; por ocho, Andalucía; y por nueve, Castilla y León. En total hay, pues, sesenta y cuatro circunscripciones, que divididas por diecisiete Comunidades Autónomas nos da una media de 3,76 unidades de circunscripción por Comunidad.

5. El número total de escaños de los Parlamentos autonómicos

Las diecisiete Comunidades Autónomas que integran el Estado español son muy desiguales en número de habitantes, kilómetros cuadrados y geografía. Por ello, es lógico y razonable que sus respectivos Parlamentos hayan adaptado su dimensión a sus específicas necesidades. Los Parlamentos más numerosos son el catalán, con ciento treinta y cinco diputados, el madrileño con ciento veintinueve y el andaluz con ciento nueve; en el otro extremo encontramos el Parlamento de La Rioja con solo treinta y tres escaños, el de Cantabria con treinta y nueve, y la Asamblea Regional de Murcia y la Junta General de Asturias con cuarenta y cinco cada una.⁵²⁰ Sumando los diputados que actualmente integran los diecisiete Parlamentos autonómicos nos da una cifra total de mil doscientos dieciocho (1.218), que divididos por los diecisiete Parlamentos autonómicos resulta una media de setenta y uno coma sesenta y cuatro (71,64) escaños por Parlamento. Veamos, a continuación, cómo se distribuyen estos diputados entre las diferentes Asambleas Legislativas:

- 1) *Parlamento del País Vasco*. El Estatuto de Autonomía guarda silencio sobre esta cuestión, sin establecer máximo ni mínimo. En consecuencia, ha sido la LEPV la norma que ha establecido que esté integrado por setenta y cinco representantes (artículo 10).
- 2) *Parlamento de Cataluña*. Un mínimo de cien y un máximo de ciento cincuenta diputados es la horquilla que abre el nuevo Estatuto (artículo 56.2 EAC). De esta manera, puede mantener su vigencia la cifra de ciento treinta y cinco

520 Es interesante comparar estos números con los que aportan los profesores Montserrat Baras Gómez y Juan Botella Corral (*El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 134) referidos al tamaño de los Parlamentos autonómicos a mediados de la década de los noventa.

escaños que fijó provisionalmente la disposición transitoria cuarta, punto segundo, del Estatuto de 1979.⁵²¹

- 3) *Parlamento de Galicia*. Entre sesenta y ochenta diputados es el margen que deja el artículo 11.5 del EAG a la normativa electoral de la Comunidad Autónoma. Esta, concretada en la Ley 8/1985, de 13 de agosto, ha fijado la composición de la Cámara Legislativa gallega en setenta y cinco escaños (artículo 9.1 LEG).
- 4) *Parlamento de Andalucía*. El artículo 101.1 del EAAN indica que la Cámara estará compuesta por un mínimo de ciento nueve diputados.⁵²² Se fija, por tanto, un número mínimo de integrantes, pero se deja el máximo al criterio de la ley electoral,⁵²³ que –de acuerdo con el artículo 105.1 del nuevo EAAN– requerirá mayoría absoluta para su aprobación. Dicha ley todavía no se ha dictado, por lo que sigue siendo de aplicación, en tanto en cuanto no contradiga el nuevo Estatuto, la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, cuyo artículo 17.1 establece que el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma está formado por ciento nueve diputados (es decir, el mínimo permitido por el nuevo Estatuto).
- 5) *Junta General del Principado de Asturias*. Entre treinta y cinco y cuarenta y cinco diputados es el margen que deja el artículo 25.2 del EAAS a la ley electoral autonómica, que exige para su aprobación mayoría absoluta. En cumplimiento de dicho precepto, la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, ha fijado la composición del Parlamento asturiano en cuarenta y cinco escaños (artículo 11 LEAS), esto es, el máximo estatutariamente permitido. Cifra que, de hecho, ya fue la que se utilizó en las primeras elecciones autonómicas celebradas en 1983.

521 Esta disposición transitoria, dada su naturaleza de norma provisional de inmediata aplicación, no establecía ninguna horquilla, sino que fijaba el número *exacto* de ciento treinta y cinco escaños.

522 El Estatuto de Andalucía de 1981, que estuvo en vigor hasta la aprobación de la Ley Orgánica 2/2007, establecía una horquilla entre noventa y ciento diez diputados (artículo 26.1). Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 349-350. Este cambio, como pone de relieve el profesor Gregorio Cámara Villar [“Organización institucional. El Parlamento de Andalucía”, en el libro colectivo *Estatuto de Autonomía. Novedades respecto del Estatuto de 1981* (coordinador: Francisco Balaguer Callejón), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pág. 82], “supone una destacable novedad”.

523 Cfr. Agudo Zamora, Miguel: “La organización institucional de Andalucía”, en el libro colectivo *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces (Consejería de Presidencia), Sevilla, 2008, pág. 129.

- 6) *Parlamento de Cantabria*. Entre treinta y cinco y cuarenta y cinco diputados es la horquilla que permite el artículo 10.4 del EACA a la ley electoral de la Comunidad. De acuerdo con dicho precepto estatutario, la LECA, después de numerosas discusiones,⁵²⁴ ha concretado la composición del Parlamento cántabro en treinta y nueve diputados (artículo 17.1).⁵²⁵
- 7) *Parlamento de La Rioja*. Un mínimo de treinta y dos diputados y un máximo de cuarenta es el margen de discrecionalidad que permite el artículo 17.2 del EALR a la ley electoral autonómica. Dando cumplimiento a este precepto, la Ley 3/1991, de 21 de marzo, ha concretado la composición del Parlamento riojano en treinta y tres diputados (artículo 19 LELR),⁵²⁶ siendo el Parlamento autonómico de dimensiones más reducidas, lo cual es lógico dada la escasa población de la Comunidad que representa.
- 8) *Asamblea Regional de Murcia*. Cuarenta y cinco diputados, como mínimo, y cincuenta y cinco, como máximo, es la horquilla que permite el artículo 24.2 del EARM, en la redacción que le dio la Ley Orgánica 1/1998, de 15 de junio, de reforma de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (dicha reforma convirtió el número máximo en mínimo; en efecto, originariamente, la horquilla se situaba entre treinta y cinco y cuarenta y cinco miembros). De acuerdo con la primigenia redacción de dicho precepto estatutario, la Ley 2/1987, de 24 de febrero, concretó la composición del Parlamento murciano en cuarenta y cinco diputados (artículo 14.1 LERM). Cifra que, como vemos, también está incluida en la nueva horquilla estatutaria, por lo que se puede seguir utilizando.

524 El profesor Jesús María Corona Ferrero (“El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 377) nos recuerda que “la cifra de 39 diputados es fruto de un intenso debate surgido en la tramitación de la Ley 5/1987, en la que se barajaron distintas opciones, 35, 39, 41 y 45, dentro de la horquilla de entre 35 y 45 diputados contemplada en el artículo 10.4 del EACA”.

525 En las primeras elecciones al Parlamento de Cantabria (entonces llamado “Asamblea Regional de Cantabria”), celebradas el día 8 de mayo de 1983, la Cámara estuvo integrada solo por treinta y cinco miembros (disposición transitoria primera EACA).

526 En las primeras elecciones al Parlamento de La Rioja (entonces llamado “Diputación General de La Rioja”), la Cámara estuvo formada por treinta y cinco miembros (disposición transitoria quinta EALR), es decir, dos más que en las posteriores elecciones. Esta reducción del número de miembros del Parlamento de La Rioja (que en modo alguno merece una valoración negativa) va en sentido contrario a la generalizada tendencia ampliadora de las Asambleas autonómicas que han variado su composición inicial.

9) *Cortes Valencianas*. El artículo 23.1 del EACV indica que la Cámara estará compuesta por un número de diputados no inferior a noventa y nueve.⁵²⁷ Se fija, por tanto, el número mínimo de integrantes, pero se deja el máximo al criterio de la ley electoral (que –de acuerdo con el artículo 24 del nuevo EACV– requerirá mayoría de dos tercios para su aprobación).⁵²⁸ Dicha norma todavía no se ha dictado, por lo que sigue siendo de aplicación, en tanto en cuanto no contradiga el nuevo Estatuto, la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana. Pues bien, el artículo 11.1 de dicha Ley fija el número de diputados de las Cortes Valencianas en ochenta y nueve.⁵²⁹ En consecuencia, dada la disparidad numérica entre ambas normas (noventa y nueve como mínimo, indica el Estatuto de 2006; y ochenta y nueve, establece la Ley electoral de 1987 –aún vigente–), hay que entender, por simple aplicación del principio de jerarquía normativa, que este precepto legal ha sido tácitamente derogado por el nuevo Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. Precisamente por ello, para fijar el número exacto de diputados que se debían elegir en los comicios autonómicos de 2007 (puesto que el nuevo Estatuto solo establece el límite mínimo), la Ley de la Generalidad 12/2007, de 20 de marzo, dio una nueva redacción al artículo 59 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consejo (denominada más adelante Ley de Gobierno valenciano), a cuyo tenor “en el decreto de convocatoria se especificará el número de diputados a elegir en cada circunscripción, de forma que el número total de diputados a elegir sea *noventa y nueve* o el superior que, en su caso, establezca la Ley electoral valenciana”. En cumplimiento estricto de dicho precepto, el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Generalidad, de disolución de las Cortes Valencianas y convocatoria de elecciones a las mismas, fijó en noventa y nueve (diez más que en las anteriores) el número de diputados a elegir en las elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007. Número que se mantuvo inalterado, al no haberse aprobado todavía la

527 El Estatuto de la Comunidad Valenciana de 1982, que estuvo en vigor hasta la aprobación de la Ley Orgánica 1/2006, establecía una horquilla entre setenta y cinco y cien diputados (artículo 12.1).

528 En la redacción originaria del Estatuto, la mayoría exigida para aprobar la ley electoral era ligeramente menor; en concreto, se exigía que fuera aprobada “en votación de conjunto por las tres quintas partes de las Cortes Valencianas” (artículo 13 del Estatuto de Autonomía de 1982).

529 En el Preámbulo de la Ley electoral valenciana se justificaba este número con la siguiente argumentación: “Dentro de estos límites [*se refería a la horquilla de 75 a 100 escaños que establecía el primitivo Estatuto*], inspirada en criterios de austeridad, la Ley estima innecesario incrementar el número total de diputados en las Cortes Valencianas, establecido transitoriamente para las primeras elecciones a dicha Cámara, sin que ello suponga en absoluto merma del sistema representativo”.

ley electoral que podría modificarlo, en los comicios territoriales convocados por el Decreto 2/2011, de 28 de marzo.

- 10) *Cortes de Aragón*. Un mínimo de sesenta y cinco y un máximo de ochenta diputados es la nueva horquilla que abre el Estatuto de Autonomía de 2007 (artículo 36 EAAR).⁵³⁰ De esta manera, puede mantener su vigencia la cifra de sesenta y siete que estableció el artículo 13.2 de la LEAR.
- 11) *Cortes de Castilla-La Mancha*. Un mínimo de cuarenta y siete y un máximo de cincuenta y nueve diputados es el abanico de posibilidades que establece el artículo 10.2 del EACLAM desde la reforma operada en el mismo por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio.⁵³¹ Aunque en las elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007 todavía se mantuvo la cifra mínima de cuarenta y siete diputados (fijada, entonces, en el artículo 16 de la LECLM), mediante la Ley 12/2007, de 8 de noviembre (por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha), se amplió la composición de las Cortes castellano-manchegas (se entendía, obviamente, que para la siguiente legislatura autonómica) en dos diputados más.⁵³² Por tanto, a partir de las elecciones de 22 de mayo de 2011, dicha Asamblea está integrada por cuarenta y nueve diputados. De hecho, el Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ya había advertido –antes de aprobar el Decreto 21/2007, de 2 de abril, por el que se convocaron las elecciones del 27 de mayo de 2007– de la singular situación a que se daría lugar si las elecciones se convocaban de acuerdo a la Ley electoral vigente, sin modificarla para atender a la desigual evolución demográfica habida en cada una de las circunscripciones electorales. Sin embargo, ante la imposibilidad de llegar a un

530 El artículo 19 del antiguo Estatuto de Autonomía (1982) establecía que las Cortes de Aragón estarían integradas por un número de diputados comprendido entre sesenta y setenta y cinco. Como vemos, pues, tanto el mínimo como el máximo se han incrementado en cinco unidades, lo que mantiene intacta la amplitud de la horquilla (quince escaños).

531 El originario artículo 10.2 del EACLAM indicaba que las Cortes de Castilla-La Mancha estarían “constituidas por un mínimo de cuarenta diputados y un máximo de cincuenta” (artículo 10.2). Horquilla que se concretó, por el anterior artículo 16.1 de la LECLM, en cuarenta y siete. Cfr. Vidal Marín, Tomás: “El régimen electoral de Castilla-La Mancha”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 431-432.

532 Como veremos con detalle más adelante (cfr. *infra* IV punto 6.4: “El reparto de escaños entre las diversas circunscripciones en que se dividen, en su caso, las Comunidades Autónomas: la magnitud de los distritos”), la Ley castellano-manchega 12/2007 fue recurrida de inconstitucionalidad por cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular. Sin embargo, el Tribunal Constitucional [Sentencia 19/2011, de 3 de marzo (ponente: Elisa Pérez Vera), *BOE* de 29 de marzo 2011] desestimó el recurso interpuesto.

acuerdo entre las fuerzas políticas para modificar la Ley electoral, renunció momentáneamente a aprobar dicha reforma, para evitar que la celebración de los comicios tuviera lugar en un clima marcado por acusaciones sobre la interferencia de la modificación de la Ley en el proceso electoral. Ello no obstante, el Presidente de la Junta comprometió su palabra, para el caso de ser reelegido (como así fue), en el sentido de proceder a una inmediata modificación de la Ley electoral; compromiso que reiteró en el discurso de investidura. Por tanto, el factor que motivó objetivamente la necesidad de la modificación legal fue la desigual evolución demográfica experimentada por las cinco provincias de la Región. No puede dejar de subrayarse, sin embargo, que esta última reforma se ha realizado manteniendo también un elogiado criterio de austeridad, aunque –según la Exposición de Motivos de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, de reforma de la LECLM– con un número de diputados suficiente para cumplir el mandato de la proporcionalidad.

- 12) *Parlamento de Canarias*. Su número de diputados no será inferior a cincuenta ni superior a setenta, señala el texto articulado del Estatuto de Autonomía (artículo 9.3 EACC). Horquilla que su polémica disposición transitoria primera, punto 1, ha concretado provisionalmente en sesenta parlamentarios. Sin embargo, según esta misma disposición, una ley del Parlamento Canario, aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, podrá cambiar dicho número, siempre –claro está– que se mueva dentro de los márgenes indicados anteriormente (dicha disposición transitoria, que aún resulta de aplicación, fue declarada constitucional por la STC 225/1998, de 25 de noviembre).
- 13) *Parlamento de Navarra*. Entre cuarenta y sesenta diputados es el margen de juego que permite el primer inciso del artículo 15.2 del EANA a la ley electoral autonómica. De acuerdo con dicho precepto estatutario, la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, ha concretado su composición en cincuenta diputados (artículo 1 LENA).
- 14) *Asamblea de Extremadura*. El artículo 17.1 del EAEX, siguiendo el criterio contrario al fijado por los Estatutos de Autonomía de Andalucía y Valencia, indica que la Cámara estará compuesta por un máximo de sesenta y cinco diputados. Se fija, por tanto, un número máximo de integrantes, pero se deja el mínimo al criterio de la ley electoral (que –de acuerdo con el artículo 17.4 del EAEX– requerirá mayoría de tres quintos para su aprobación). Dicha norma se ha concretado en la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elección

nes a la Asamblea de Extremadura, cuyo artículo 18.1 afirma, de forma taxativa, que “estará formada por sesenta y cinco diputados”, esto es, el tope máximo permitido por el Estatuto.

- 15) *Parlamento de las Islas Baleares*. Tanto el Estatuto de Autonomía de 1983 como el actual de 2007, dados los graves enfrentamientos que provocaron los diversos intentos de concretar el número de escaños (incluso entre parlamentarios del mismo partido político), optaron por guardar silencio sobre esta cuestión, sin establecer máximo ni mínimo. En efecto, el artículo 41.4 del nuevo EAIB se limita a afirmar que “una ley del Parlamento, aprobada por mayoría cualificada de dos tercios, regulará el total de diputados que deben integrarlo”. Al no haber sido aún aprobada, sigue siendo de aplicación la LEIB de 1986, que dispone que se sienten en el mismo cincuenta y nueve representantes (artículo 12.1).

- 16) *Asamblea de Madrid*. El artículo 10.2 del EACM introduce el criterio poblacional como el único a tener en cuenta para determinar el número de diputados que la integran. En este sentido, dicho precepto afirma que la Asamblea estará compuesta por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados de los censos de población.⁵³³ En coherencia con ello, el artículo 8.4 de la LECM indica que el decreto de convocatoria debe especificar el número de diputados a elegir. Así, dando cumplimiento a este mandato, el Decreto 3/2011, de 28 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se convocaron elecciones a su Asamblea Legislativa, indicó que el número de diputados a elegir era de ciento veintinueve, de acuerdo con las cifras oficiales de población resultantes de la revisión del Padrón municipal referida al 1 de enero de 2010, según el Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre.

- 17) *Cortes de Castilla y León*. El artículo 21.2 del EACYL, tras indicar que la circunscripción electoral es la provincia, preceptúa que el número de “procuradores” (denominación tradicional que reciben los miembros de las Cortes de Castilla y León) que elegirá cada provincia vendrá determinado por la suma de un número inicial fijo (tres) más un número variable según la población (uno por cada 45.000 habitantes o fracción superior a

533 En torno al carácter variable del número de diputados, cfr. Pajares Montolío, Emilio: “El sistema electoral de la Comunidad de Madrid”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 265.

22.500). Por este motivo, el decreto de convocatoria debe especificar, entre otras cosas, el número de procuradores que integrarán en cada legislatura las Cortes de Castilla y León (artículo 19.1 LECYL). En base a lo anterior, el Decreto 1/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se convocaron elecciones a las Cortes de dicha Comunidad Autónoma, fijó en ochenta y cuatro el número de procuradores que debían integrarla.

A la vista de los datos anteriores, podemos afirmar que ningún Estatuto de Autonomía ha fijado el número exacto y definitivo de miembros que van a integrar su respectivo Parlamento.⁵³⁴ Sin embargo, aunque algunos guarden absoluto silencio sobre esta cuestión, la mayoría ha incluido algún precepto sobre la misma. En síntesis, los Estatutos de Autonomía, en lo que se refiere a la determinación del número de escaños que van a integrar el respectivo Parlamento, han adoptado *seis* posiciones distintas. Así, en algunos no se ha establecido ningún límite numérico (Euskadi e Islas Baleares), en otro se ha fijado un número máximo que no se puede sobrepasar (Extremadura), en otros –por el contrario– se fija el número mínimo que no se puede conculcar (Andalucía y Valencia), en otros –la mayoría– se ha establecido una horquilla con un máximo y un mínimo (Cataluña, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra), en otro se ha establecido que el número de diputados esté en relación directa al censo de población (Madrid) y, finalmente, en otro se combina el factor poblacional con asignaciones fijas (Castilla y León). En las Comunidades Autónomas que siguen uno de estos dos últimos sistemas, el estatuyente ha vinculado el número de diputados que van a integrar el Parlamento con el número de habitantes de derecho⁵³⁵ –esto es, empadronados– de la respectiva Comunidad Autónoma al tiempo de convocarse las elecciones (siendo normales, como ha demostrado la práctica electoral autonómica, los movimientos a la baja y, especialmente en Madrid, al alza).⁵³⁶ En concreto, el número de diputados de la Asamblea de Madrid ha variado en el siguiente sentido: 94 (1983), 96 (1987), 101 (1991), 103 (1995), 102 (1999), 111 (2003), 120 (2007) y 129 (2011); por

534 Sí que lo han fijado, en numerosos Estatutos, de forma *transitoria* (especialmente, para las primeras elecciones autonómicas).

535 Cfr. Vidal Marín, Tomás: *Sistemas electorales y Estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006, págs. 41 y 128.

536 Como advierte el profesor Emilio Pajares Montolío (“El régimen electoral de la Comunidad de Madrid”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 487), este constante incremento de la población de Madrid es, “en buena medida, producto del aumento de la población inmigrante”.

su parte, el número de los procuradores de las Cortes de Castilla y León, mucho más estable, ha oscilado entre las siguientes cifras: 84 (1983, 1987, 1991 y 1995), 83 (1999), 82 (2003), 83 (2007) y 84 (2011).

Como acabamos de indicar, la fórmula más utilizada –en concreto, en diez Comunidades– para determinar el número de diputados que componen el Parlamento autonómico consiste en que el Estatuto se limita a establecer una horquilla, es decir, el número máximo y el número mínimo de diputados que pueden integrarlo, remitiendo al legislador electoral autonómico su posterior concreción.⁵³⁷ Con esta fórmula abierta, que ya utilizó la Constitución para determinar el número de miembros del Congreso de los Diputados,⁵³⁸ se flexibiliza la magnitud de las Asambleas Legislativas autonómicas, permitiéndose una fácil adaptación a las necesidades de representación sobrevenidas.⁵³⁹

El profesor Bastida Freijedo⁵⁴⁰ clasifica los Parlamentos autonómicos, atendiendo al número de diputados que los integran, en pequeños (de treinta a cincuenta), medianos (de cincuenta y uno a ochenta) y grandes (de ochenta y uno a ciento cincuenta). Pues bien, de acuerdo con dicha clasificación, en la actualidad tienen Asambleas Legislativas pequeñas las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y Castilla-La Mancha (todas uniprovinciales, a excepción de la última); cuentan con Asambleas Legislativas medianas, las Comunidades Autónomas del País Vasco, Galicia, Aragón, Canarias, Extremadura y Baleares; y, en fin, tienen Parlamentos grandes Cataluña, Andalucía, Castilla y León, Valencia y Madrid. De hecho, la determinación del tamaño –esto es, el número de escaños– de cada Asamblea Legislativa es una facultad discrecional de los respectivos legisladores territoriales, dentro de los parámetros fijados por cada Estatuto de Autonomía (cuando los fija). Sin embargo, la racionalidad se ha impuesto, ya que las leyes electorales autonómicas han tomado en consi-

537 Cfr. Montaner Salas, Carlos: “Órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1): la Asamblea Regional”, en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, págs. 168-169.

538 El artículo 68.1 CE comienza su redacción afirmando que “el Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados”. Horquilla que la LOREG (artículo 62.1) ha concretado en 350.

539 En el mismo sentido, cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Artículo 24”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia* (coordinadores: Mariano García Canales y Ángel Garrorena Morales), Asamblea Regional de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005, pág. 1.019; Vidal Marín, Tomás: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 126-127.

540 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 266.

deración muy especialmente, aunque no de forma exclusiva, el dato poblacional.⁵⁴¹ Como indica Pallarés Porta, los legisladores autonómicos han regulado esta cuestión atendiendo a criterios propios de operatividad y funcionalidad representativa.⁵⁴²

6. La determinación del número de escaños que corresponden a cada circunscripción electoral

6.1. La exigencia constitucional de asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”

Tras fijar el número total de diputados que integran cada Parlamento autonómico, la siguiente operación consiste en determinar la cifra concreta de escaños que corresponden a cada circunscripción (su magnitud).⁵⁴³ Se trata de una decisión política de extraordinaria importancia, pues –como hemos apuntado– puede llegar a alterar, de manera muy sensible, el funcionamiento de la fórmula electoral elegida.⁵⁴⁴ En efecto, como subraya el Tribunal Constitucional,⁵⁴⁵ aunque el sistema sea teóricamente proporcional, será muy difícil lograr la proporcionalidad en la representación cuando el número de puestos a cubrir –en relación con las fuerzas concurrentes– sea muy reducido. De hecho, en los casos de circunscripciones de pequeño tamaño, funciona –en la práctica– con los efectos propios de un sistema

541 En el tamaño de los Parlamentos autonómicos también influye, aunque en mucha menor medida que el número de habitantes, el número de circunscripciones en que se divide el territorio de la respectiva Comunidad.

542 Cfr. Pallarés Porta, Francesc: “Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pág. 229.

543 Sobre la composición de los Parlamentos autonómicos, cfr. Yanes Herreros, Aureliano: “Los sistemas electorales para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 536-537.

544 En el mismo sentido, cfr. Sartori, Giovanni: *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, pág. 251; De Alba Bastarachea, Esther: “Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número extraordinario 1, 2007 (dedicado a: los Grupos Parlamentarios), pág. 143.

545 STC 40/1981, de 18 de diciembre (ponente: Antonio Truyol Serra), *BOE* de 14 de enero de 1982, fund. juríd. 2º; STC 76/1989, de 27 de abril (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 22 de mayo de 1989, fund. juríd. 4º.

mayoritario corregido.⁵⁴⁶ Como afirma el Consejo de Estado,⁵⁴⁷ sin olvidar la importancia de la fórmula de escrutinio y la barrera legal, es la magnitud de las circunscripciones electorales “el elemento determinante del grado de proporcionalidad”.

En principio, y al margen de otras consideraciones que puedan hacerse, parece que lo más justo a la hora de distribuir los escaños entre las diversas circunscripciones de una Comunidad Autónoma es hacerlo teniendo en cuenta la población de cada una de ellas, al objeto de otorgar al voto de todos los ciudadanos, residan donde residan, un peso igual en la designación de los parlamentarios. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 152.1 de la Constitución, es preciso que los sistemas electorales autonómicos aseguren “la representación de las diversas zonas del territorio”.⁵⁴⁸ Se trata de una exigencia constitucional bastante confusa, lo que inevitablemente plantea numerosos problemas interpretativos.⁵⁴⁹ En efecto, como subraya el profesor Gavara de Cara,⁵⁵⁰ “el término *zonas* es una expresión amplia, ambigua y vaga para permitir que pueda ser comprendida en su ámbito de aplicación una variedad de... maneras de organizar territorialmente las diversas Comunidades Autónomas, es decir, una fórmula que permitiera integrar expresiones de organización territorial tales como provincias, comarcas, territorios históricos, territorios forales, islas o veguerías”. Con el mismo criterio, el profesor Bastida Freijedo⁵⁵¹ subraya la ambigüedad del término “zonas”, recordando que, en materia electoral, solo se utiliza para adjetivar a las Juntas Electorales que tienen su sede en las localidades cabeza de los partidos judiciales (artículos 8.3 y 11 LOREG), sin que en modo alguno esta coincidencia nominal obligue a equiparar el término “zonas” que utiliza el artículo 152.1 CE a la demar-

546 Cfr. Vidal Prado, Carlos: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 83-86. En el mismo sentido, Giuliani, Enrico Maria: *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli Editore, Florencia, 1991, pág. 40; Sánchez Muñoz, Óscar: “Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 520-521.

547 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 164.

548 El profesor Antonio Torres del Moral (“Sistemas...”, *op. cit.*, págs. 237-238) critica con dureza la expresión “representación territorial” del artículo 69.1 CE y, en consecuencia, la frase “representación de las diversas zonas del territorio”, que utiliza el artículo 152.1 CE al fijar los criterios de elección de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. A su juicio, esta expresión es “un disparate”, pues, en una democracia, “la representación siempre lo es de los ciudadanos, no de los territorios” o las hectáreas. En coherencia con ello, propone cambiarla por “representación de las poblaciones de los diferentes territorios”.

549 Cfr. Fernández Pérez, Bernardo: “El sistema electoral de las Comunidades Autónomas”, en *Sistema*, núm. 45, 1981, págs. 80 y sig.

550 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 59.

551 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 258.

cación de los partidos judiciales. Por el mismo razonamiento –sigue afirmando este autor–, “es rechazable cualquier interpretación analógica que pretenda deducir el concepto de «zonas» de las expresiones «zonas de montaña» o «zona marítimo-terrestre» contenidas en la Constitución (artículos 130.2 y 132.2, respectivamente)”. Pero ello no es todo, pues, a la aludida ambigüedad interpretativa, hay que añadir la dificultad para exigir judicialmente el cumplimiento de este requisito (que los sistemas electorales autonómicos aseguren la “representación de las diversas zonas del territorio”). En efecto, la utilización simultánea del criterio de la representación proporcional de la población con el criterio de la representación territorial provoca, inevitablemente, que la concreción realizada por el estatuyente o el legislador electoral autonómico “sea difícilmente controlable en términos de constitucionalidad, salvo supuestos extremos o de patente desequilibrio”⁵⁵² (un ejemplo de estos últimos sería, como veremos más adelante,⁵⁵³ el actual reparto de escaños entre las islas de Menorca e Ibiza).

La interpretación del requisito de la representación de las diversas zonas del territorio, como afirma el profesor Pérez Royo,⁵⁵⁴ “ha sido muy diferente en cada Estatuto de Autonomía, aunque todos han tendido a sobrerrepresentar políticamente” a las circunscripciones “menos pobladas y consiguientemente a subrepresentar a las más pobladas”. Lo cual, como subrayó el profesor Martín Mateo,⁵⁵⁵ significa adjudicar una prima “al hecho territorial sobre el poblacional” o, lo que viene a ser lo mismo, intentar que la Asamblea represente simultáneamente a la población y al territorio. Se trata de una exigencia constitucional que “puede marcar de manera extraordinariamente relevante el sistema electoral”⁵⁵⁶ y, especialmente, el principio de igualdad del sufragio. No se olvide que, como apunta el profesor Entrena Cuesta,⁵⁵⁷ dicha exigencia de representación territorial no solo puede entenderse “entre las provincias que integren las Comunidades Autónomas, sino, incluso, en su caso, entre las diversas comarcas”. De hecho, uno de los principales problemas que plantea este mandato constitucional es deter-

552 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 225.

553 Cfr. *infra* IV punto 6.5 (letra B): “La inconstitucionalidad sobrevenida de la distribución de escaños entre las islas de Menorca e Ibiza”.

554 Cfr. Pérez Royo, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007, pág. 900. Con criterio análogo, cfr. Padilla Ruiz, Pedro: “Sistema...”, *op. cit.*, pág. 96.

555 Cfr. Martín Mateo, Ramón: *Manual de Derecho Autonómico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984, pág. 129.

556 Cfr. Aragón Reyes, Manuel: “La organización institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007, págs. 18-19.

557 Cfr. Entrena Cuesta, Rafael: “Artículo 147”, en *Comentarios a la Constitución* (director: Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 2001, pág. 2.527.

minar qué corrección de la proporcionalidad (en el reparto de escaños entre las diferentes “zonas” del territorio de la Comunidad Autónoma) es *suficiente* para asegurar una adecuada representación de las mismas, sin que –por el otro lado– llegue a desvirtuar aquel principio de proporcionalidad y la igualdad del valor del voto hasta hacerlos irreconocibles.⁵⁵⁸ El profesor Vidal Marín ha abordado esta cuestión, afirmando que es preciso “buscar un adecuado equilibrio entre estas dos caras del problema: la igualdad del sufragio y esas otras razones que pueden justificar el menoscabo de la misma”.⁵⁵⁹ Ya con esta preocupación, los redactores de los *Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981* establecieron, en el epígrafe 4.1. (“Asamblea de las Comunidades Autónomas”),⁵⁶⁰ que, “con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su Proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75”. Veremos, a continuación, de qué manera se ha cumplido aquel imperativo constitucional en el Parlamento de cada Comunidad Autónoma.

6.2. Las diversas formas de dar cumplimiento al mandato constitucional de asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”

Tras exponer el alcance del requisito que el artículo 152.1 CE impone a todos los sistemas electorales autonómicos (esto es, que aseguren, además de la proporcionalidad, “la representación de las diversas zonas del territorio”), vamos a analizar los dos procedimientos que han seguido las Comunidades Autónomas para dar cumplimiento a este mandato constitucional:⁵⁶¹

- a) El *primer modelo* consiste en asignar directamente el número de escaños que corresponden a cada circunscripción electoral, favoreciendo en este reparto a las menos pobladas (en la relación habitantes/diputados). Ello puede hacerse

558 Cfr. Trujillo Fernández, Gumersindo: “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, pág. 47; Ribas Maura, Andrés: *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1988, pág. 136; Mancisidor Artaraz, Eduardo: “Sistema electoral y partidos políticos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco”, en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol. II, pág. 574; Padilla Ruiz, Pedro: “sistema...”, *op. cit.*, pág. 102.

559 Cfr. Vidal Marín, Tomás: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 30-31.

560 Punto 5º del apartado titulado: “Elecciones”.

561 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 28-29.

bien en el propio Estatuto de Autonomía (la disposición transitoria cuarta, punto 2, del Estatuto de Cataluña de 1979⁵⁶² –aún vigente– y la disposición transitoria primera, punto 1, del Estatuto de Canarias), bien en la ley electoral autonómica (el artículo 10 de la Ley electoral del País Vasco,⁵⁶³ el artículo 16 de la Ley electoral de Castilla-La Mancha⁵⁶⁴ y el artículo 12.2 de la Ley electoral de las Islas Baleares). Por tanto, las Comunidades autónomas que siguen este modelo no deben calcular en cada convocatoria electoral el número de escaños que corresponden a cada una de las circunscripciones en que se fracciona su territorio, pues son cifras que ya están fijadas de forma pétrea *ex Estatuto* o *ex lege*. Este criterio, que atribuye a cada circunscripción electoral un número fijo de escaños (igual –en el País Vasco– o desigual –en las otras cuatro Comunidades autónomas citadas–) con independencia de los cambios que se produzcan en su población, produce en la práctica el efecto “de hacer primar el territorio sobre cualquier otro factor”.⁵⁶⁵ De hecho, como subraya el Consejo de Estado, las mayores desviaciones en la proporción población/escaños se producen, precisamente, “cuando se realiza una asignación fija de escaños a cada circunscripción”.⁵⁶⁶

562 Atendiendo a la *peculiar* redacción de esta famosa disposición transitoria del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979, podemos hacer, en este punto, las siguientes consideraciones: A) El número fijo de diputados que corresponden a la circunscripción de Barcelona (85), que no puede aumentarse, podría verse disminuido en el muy improbable supuesto de que dicha provincia perdiera una parte importante de su población. B) El sistema catalán también podría incluirse parcialmente (en concreto, en lo que se refiere a las circunscripciones de Tarragona, Lérida y Gerona) en el segundo modelo (un número de escaños inicial fijo y el resto en proporción a la población), pues aquella disposición señala, entre otras cosas, que estas tres circunscripciones “elegirán un mínimo de seis diputados”. Sin embargo, como advierte Antonio Torres del Moral (“Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 228), “esta regulación resulta sorprendente por cuanto, por lo que se refiere a las tres circunscripciones menores, sobra *la cuota fija...*, puesto que tienen asignado sendos números totales de diputados”.

563 El carácter paritario de la representación entre las tres provincias ya venía exigido, no obstante, por el artículo 26.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

564 De conformidad con lo establecido en la Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, y en la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

565 Cfr. 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, pág. 63. Con análogo criterio, refiriéndose al sistema electoral de Castilla-La Mancha, Pedro Padilla Ruiz (“Sistema...”, *op. cit.*, pág. 96) afirma que “se aplica exclusivamente el criterio de la territorialidad, sin tener en cuenta los flujos y variaciones demográficas que se vienen produciendo en los últimos años”.

566 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 165-167. En el ámbito de la Unión Europea, “no se asigna, con carácter general, una representación fija a las circunscripciones electorales con independencia de su población de derecho o del número de ciudadanos o electores”.

b) El *segundo modelo*, que es el más habitual tanto en España (Congreso de los Diputados) como en el ámbito de la Unión Europea, se concreta en la utilización de una fórmula mixta, que parte de un número inicial igual de escaños para cada circunscripción (una “cuota fija”) y distribuye el resto en proporción a la población de derecho. Este modelo permite, sin modificar la ley electoral y mucho menos el Estatuto de Autonomía, actualizar –en cada convocatoria electoral– la representación que, atendiendo a los flujos o movimientos poblacionales, corresponde a cada circunscripción. Este sistema de ajuste entre la población representada y el número de diputados que deben representarla se concreta en “una operación mecánica”, lo que asegura su objetividad salvaguardada de intereses partidistas. Es cierto que cada decreto de convocatoria electoral –dictado por el Presidente de la Comunidad Autónoma– debe fijar exactamente el número de diputados que, en los inminentes comicios, corresponde a cada circunscripción, pero también lo es que dicha asignación de escaños no puede ser arbitraria o caprichosa, al contrario “es un acto reglado, tasado y sin libertad de decisión por parte del Presidente”.⁵⁶⁷

Este número “mínimo de partida” se establece bien en los Estatutos de Autonomía (artículo 24 del Estatuto de la Comunidad Valenciana –20 escaños– y artículo 21.2 del Estatuto de Castilla y León –3 escaños–), bien, con más frecuencia, en la Ley electoral autonómica (artículo 9.2 de la Ley electoral de Galicia –10 escaños–, artículo 17.2 de la Ley electoral de Andalucía –8 escaños–, artículo 13.2 de la Ley electoral de Aragón –13 escaños–, artículo 12 de la Ley electoral del Principado de Asturias –2 escaños–, artículo 14.2 de la Ley electoral de Murcia –1 escaño– y artículo 18.2 de la Ley electoral de Extremadura –20 escaños–). Como vemos, pues, la horquilla de la asignación inicial de escaños por circunscripción se mueve entre uno (Murcia) y veinte (Valencia y Extremadura). La asignación de una representación mínima inicial a cada una de las circunscripciones, con independencia de su población, ya estaba prevista para las elecciones al Congreso de los Diputados en la Ley para la Reforma Política de 1977,⁵⁶⁸ y se asumió, posteriormente, en el artículo 68.2 de la Constitución de 1978. Su finalidad es paliar la desigualdad representativa entre las diversas circunscripciones, motivada por las enormes diferencias demográficas entre algunas zonas del interior fuertemente

567 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, op. cit., pág. 238.

568 En torno a los condicionantes y al significado de la introducción en la Ley para la Reforma Política de “un número mínimo inicial de diputados” por circunscripción (disposición transitoria primera), cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “El sistema electoral del Congreso”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, págs. 20-22 y 41-42.

despobladas y los territorios con mayores concentraciones urbanas.⁵⁶⁹ Como afirmaba el Preámbulo del Real Decreto-ley 20/1977, sobre normas electorales, con este modelo de distribución de parlamentarios “se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación”.

Este segundo modelo de reparto de escaños (que, como hemos dicho, atribuye un número igual mínimo a cada distrito electoral y distribuye el resto en proporción a la población) nos suscita la siguiente pregunta: ¿cuál es el concreto *criterio poblacional* que adoptan (a la hora de distribuir los escaños sobrantes del reparto fijo inicial) nuestras legislaciones autonómicas? No se olvide que, utilizando para dicho reparto el criterio demográfico, pueden seguirse *tres submodelos* distintos.⁵⁷⁰ El *primero* es el que adopta como referencia, para la distribución de escaños entre circunscripciones, la población de derecho (que incluye todas las personas residentes, nacionales y extranjeras, con independencia de que tengan o no reconocido el derecho de voto); este criterio se sigue en Bélgica, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Polonia, Países Bajos, República Checa y Rumania. El *segundo* submodelo es el que toma en consideración, para el reparto de diputados, el número de nacionales (es decir, la población de derecho descontando los extranjeros);⁵⁷¹ se utiliza en Alemania, Austria y Finlandia. Por último, el *tercer* submodelo es el que toma como referencia, para la distribución de escaños entre los diversos distritos, solo el número de ciudadanos (esto es, electores) de cada uno de ellos;⁵⁷² es esta la referencia que emplean las legislaciones de Estonia, Letonia, Lituania, Malta, Portugal y Suecia. Pues bien, de los tres submodelos de reparto poblacional que nos ofrece el Derecho comparado europeo, todas las legislaciones autonómicas españolas han seguido el primero, es decir, el de *la población de derecho*, que es el que incluye un mayor número de personas (nacionales y extranjeras residentes, aunque no tengan el derecho al voto). A pesar de que este criterio ha provocado alguna crítica en nuestra doctrina, considerándose más idóneo tomar como referencia solo el número de electores inscritos en el censo, a nuestro juicio no deja de ofrecer ciertas ventajas. En

569 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 150.

570 *Ibidem*, pág. 168.

571 El Consejo de Estado se refiere a este colectivo como “ciudadanos” (y no “nacionales”, como hacemos nosotros). Sin embargo, creemos que nuestra terminología es más correcta, pues reservamos la palabra “ciudadanos” para referirnos a los nacionales con plenitud de derechos políticos (por tanto, con exclusión de los menores de edad y los incapacitados judicialmente).

572 Para nosotros, el concepto de “elector” es equivalente al de “ciudadano”, en coherencia con la posición terminológica que hemos defendido en la nota anterior.

efecto, “aunque un respeto escrupuloso al principio de igualdad de voto llevaría a afirmar que el criterio más adecuado para el prorrateo de escaños entre circunscripciones es el del número de electores inscritos, cabe observar que el ámbito de las funciones de representación política de los candidatos elegidos se extiende no solo a los electores sino al resto de la población de derecho, incluyendo también a menores de edad y extranjeros residentes. Si a ello se une que la eventual extensión del derecho de sufragio a los extranjeros, como mecanismo para la integración política de estos en España, es una de las inquietudes que subyace en la consulta planteada [*al Consejo de Estado*] por el Gobierno, no parece aconsejable –con independencia de la decisión que respecto a esta última cuestión se adopte– que el criterio del número de electores inscritos deba sustituir al ya vigente de la población de derecho, por cuanto dicho criterio pudiera verse como contrario a esa labor de integración”.⁵⁷³

Al margen de los dos modelos –ya expuestos– que se han seguido para cumplir el mandato constitucional de asegurar “la representación de las diversas zonas del territorio”, hemos de referirnos a las cuatro Comunidades Autónomas en las que, bien por decisión del propio Estatuto (Cantabria, La Rioja, y Madrid), bien a través de su ley electoral (Navarra), solo se ha establecido *una circunscripción* electoral, que evidentemente coincide con todo el territorio de la Comunidad. En ellas, como es obvio, no hay problemas de distribución de escaños (en número fijo, *ex lege*, en Cantabria, La Rioja y Navarra; y en número variable en cada convocatoria, en función de los cambios poblacionales, en Madrid), pero sí que existen dificultades –casi insalvables– para poder controlar el cumplimiento del requisito de la representación de las “diversas zonas” de la circunscripción única.⁵⁷⁴ En efecto, al hacer coincidir los límites de la Comunidad Autónoma con los de la circunscripción electoral, el acatamiento de esta obligación –consistente en que en el Parlamento tomen asiento diputados procedentes de las diversas zonas del territorio– queda en manos de la buena voluntad o la conveniencia coyuntural de los partidos políticos en el momento de elaborar sus respectivas listas electorales.

573 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 167-169 y 176-177. Asimismo, puede verse el *Código de buenas prácticas en materia electoral (Code of Good Practice in Electoral Matters)*, aprobado por la Comisión de Venecia (*European Commission for Democracy through Law*) en octubre de 2002, apartados 13 y 14.

574 Clara Garrido Criado (“Los sistemas electorales autonómicos”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* –director: Fabio Pascua Mateo–, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor –Navarra–, 2010, pág. 278) afirma, de forma radical pero no exenta de fundamento, que garantizar la representación de las diversas zonas del territorio es “imposible, al existir una única circunscripción”.

A la vista de lo anterior, algunos autores han llegado a plantearse si dicho mandato constitucional (asegurar “la representación de las diversas zonas del territorio”: artículo 152.1) *obliga* a fraccionar el territorio de la Comunidad Autónoma en diversas circunscripciones electorales, al objeto de darle cumplimiento. Esta parece ser la opinión del profesor Gavara de Cara,⁵⁷⁵ al afirmar que la referida exigencia constitucional “obliga en principio a optar por una circunscripción compleja o múltiple”, añadiendo que la existencia de una circunscripción única en una Comunidad Autónoma “solo puede generar problemas”. De hecho, cuando existe una única circunscripción electoral, el mandato constitucional de dar representación a las diversas zonas del territorio deja de ser, en la práctica, una obligación jurídica y pasa a ser una especie de “obligación moral”; algo así, *mutatis mutandis*, como el deber de trabajar que sanciona el artículo 35.1 de la Constitución. Recordemos, en este sentido, que el Tribunal Constitucional⁵⁷⁶ justificó la división infraprovincial de la Región de Murcia a efectos electorales, “precisamente, con el fin de salvaguardar la representación de dichas zonas”. A nuestro juicio, las Comunidades que han optado por fijar una única circunscripción electoral rozan la inconstitucionalidad, que únicamente puede ser salvada recurriendo a interpretaciones límite, como por ejemplo la que realizó el profesor Bastida Freijedo,⁵⁷⁷ al considerar que aquel mandato constitucional solo significa que una norma autonómica “no puede prohibir” a ninguna zona “el concurrir a los comicios”.

6.3. Las consecuencias de la “representación de las diversas zonas del territorio”: el diferente coste electoral de los escaños y la posible lesión del principio de igualdad del voto. Sobrerrepresentación y subrepresentación

La exigencia de la representación territorial (artículo 152.1 CE) tiene, en las Comunidades Autónomas con dos o más circunscripciones electorales, una incidencia directa en el reparto de escaños. Ello es así porque, según la opinión doc-

575 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 53.

576 STC 193/1989, *cit.*, fund. juríd. 4º.

577 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 259; Idem: “La Junta...”, *op. cit.*, págs. 30-31. De hecho, esta interpretación del profesor Bastida (efectuada, según se deduce del texto, en 1982) tenía un objetivo claro: defender que no era necesario ni conveniente dividir el territorio del Principado de Asturias en varios distritos electorales. Así, a su juicio, del mandato de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio “no se desprende la obligación constitucional de dividir electoralmente el territorio de la Comunidad Autónoma en tantas circunscripciones como *zonas* supuestas. La demandada representación de las zonas –sigue afirmando el Catedrático de la Universidad de Oviedo– se consigue igualmente, e incluso con una mejor asignación proporcional, mediante el establecimiento de una circunscripción única”.

trinal mayoritaria (que nosotros compartimos), este mandato constitucional obliga a dar mayor representación de la que matemáticamente les correspondería a las zonas menos pobladas, bien asegurándoles un mínimo inicial de escaños con independencia de la población, o bien garantizándoles un número total de escaños que les resulte ventajoso. Esta exigencia provoca, inevitablemente, diferencias en el valor de los sufragios (su “peso político”) en función del distrito en el que se emitan, pues el coste en votos para elegir un diputado (dentro del mismo Parlamento) puede variar de forma muy notable. Más concretamente, el mandato de asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio” trae como consecuencia directa la sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas (a las que se atribuye un número de escaños superior al que les correspondería en proporción a su población) y, en lógica consecuencia, la subrepresentación de las más populosas (que reciben menos escaños de los que, en un reparto proporcional a la población, se les deberían adjudicar), lo cual incide negativamente sobre el principio de igualdad del sufragio.⁵⁷⁸

Dieciséis de los diecisiete Estatutos de Autonomía adornan al voto (junto con las notas de universal, libre, directo y secreto) con la característica de la igualdad (voto igual). Así lo hacen los artículos 56.1 EAC, 11.1 EAGA, 101.1 EAAN, 25.1 EAAS, 10.1 EACA, 17.1 EALR, 24.1 EARM, 23.1 EACV, 37.1 EAAR, 10.1 EAACLM, 9.1 EAAC, 15.1 EANA, 17.1 EAEX, 41.1 EAIB, 10.1 EACM y 21.1 EACYL. La excepción es el Estatuto de Autonomía del País Vasco, cuyo artículo 26.1 omite (sin duda, voluntariamente) la exigencia de que el sufragio deba ser “igual”. Sin embargo, como afirma el profesor Gavara de Cara,⁵⁷⁹ ello no significa que en Euskadi no se aplique “el principio de igualdad electoral en la medida que puede ser deducible del artículo 14 CE, del propio artículo 23 como derecho fundamental o de otras obligaciones derivadas incluso de la propia LOREG”. A pesar de ello, un sector de la doctrina extrae consecuencias jurídico-políticas de la omisión de la nota de la “igualdad” aplicada al sufragio en las elecciones al Parlamento vasco; en concreto, se afirma que dicho silencio permite que el número de representantes elegidos en cada circunscripción sea el mismo (esto es, veinticinco diputados por provincia), al margen de su población.⁵⁸⁰ Aunque es esta una lectura bastante común en la doctrina, no deja de provocarnos ciertos reparos. En concreto, nuestras dudas sobre la corrección de la misma se fundamentan en que la sobrerrepresentación

578 Cfr. Fernández Segado, Francisco: “El régimen jurídico electoral español”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 151-152; Idem: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986, págs. 64 y sig.

579 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, op. cit., págs. 51 y 365.

580 *Ibidem*, pág. 365.

tación y la subrepresentación que provoca este igual número de escaños entre los tres Territorios Históricos no son, en absoluto, superiores a las que se producen en otras Comunidades Autónomas (v.g., la Canaria) en donde el voto de sus ciudadanos se define, estatutariamente, como “igual”.

Reflexionando sobre este último punto, esto es, la *igualdad del voto* en las elecciones autonómicas, debemos realizar algunas precisiones. Como hemos visto, todos los Estatutos de Autonomía (con la excepción del vasco) ordenan que sus diputados sean elegidos por “sufragio universal, libre, *igual*, directo y secreto”. Pero, ¿es cierto que el sufragio es “igual”? ¿Puede mantenerse *en serio* esta afirmación cuando, por ejemplo, el voto de un habitante de Menorca vale mucho más que el de uno de Mallorca, el de uno de Castellón mucho más que el de uno de Valencia, el de uno de Teruel mucho más que el de uno de Zaragoza, el de uno de Guadalajara mucho más que el de uno de Toledo y el de uno de Huelva mucho más que el de uno de Sevilla?

Antes de responder a este interrogante, debemos recordar que la exigencia del voto igual ha sido interpretada de formas diferentes a lo largo de la historia del constitucionalismo democrático. En efecto, como subraya el Consejo de Estado, se ha producido una evolución, no siempre lineal, en la que pueden visualizarse dos fases. En la *primera*, se produce un entendimiento formal o aritmético de la igualdad del sufragio (formulado con la máxima: “un hombre, un voto”), con ello se reaccionaba frente a determinadas formas de voto desigual (tales como el voto plural, el voto múltiple y el sufragio por clases o curias) características del siglo xix y de la primera mitad del siglo xx. En la *segunda* fase, la igualdad del voto se interpreta como “la exigencia sustancial del igual poder de los votos” (esto es, que todos los sufragios tengan “la misma incidencia en la asignación de escaños” o, dicho con otras palabras, el mismo peso para obtener representación), frente a las disfunciones –buscadas o no, pero en todo caso aceptadas– que muestran numerosos sistemas electorales contemporáneos. De forma ilustrativa, el *Code of Good Practice in Electoral Matters*, aprobado por la Comisión de Venecia (*European Commission for Democracy through Law*) en octubre de 2002, distingue entre la “igualdad en los derechos de voto” (*equality in voting rights*) y la “igualdad del poder del voto” (*equality in voting power*). En la misma línea, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal ha afirmado que el principio de igualdad de voto “impone tanto el igual valor numérico como el igual valor de resultado del sufragio: igual valor numérico (*gleicher Zählwert*) significa que el número y la fuerza del voto de cada elector deben ser los mismos; igual valor de resultado (*gleicher Erfolgswert*) supone que todos los votos deben contribuir de manera semejante a la obtención de representación”. También el Tribunal Supremo nor-

teamericano está afirmando, desde mediados de los setenta, que el voto de una persona “debe valer igual que el de cualquier otra, tan aproximadamente como sea posible (*as nearly as is practicable*)”. Y, compartiendo la misma filosofía, el *Conseil Constitutionnel* francés ha afirmado que la Asamblea Nacional “debe ser elegida sobre bases esencialmente demográficas”.⁵⁸¹

A tenor de lo anterior, la respuesta a aquella pregunta (esto es, sobre si se cumple o no el requisito de la igualdad del voto en los sistemas electorales autonómicos que utilizan más de una circunscripción) debe ser necesariamente matizada. En efecto, si entendemos que voto igual significa “un hombre, un voto”, es obvio que en los diecisiete Parlamentos autonómicos (incluido el del País Vasco) se cumple este requisito,⁵⁸² porque –en ningún caso– se contemplan posibilidades de “voto plural” o “voto múltiple”. Por el contrario, si interpretamos, como hacía Hans Kelsen,⁵⁸³ que “voto igual” es equivalente a “un hombre, un voto del mismo valor” (esto es, con la misma potencia para influir en la composición del Parlamento),⁵⁸⁴ la respuesta debe ser evidentemente negativa, pues el número de sufragios necesarios para obtener un escaño varía mucho de una a otra circunscripción en la misma Comunidad Autónoma. La mayoría de la doctrina subraya, en este sentido, que la representación *territorial* exigida por la Constitución en los Parlamentos autonómicos lesiona el principio de igualdad del voto, ya que, en la práctica, el diferente número de votos que cuesta cada diputado en el mismo Parlamento autonómico produce una especie de “voto reforzado” o, más concretamente, una especie de “voto reforzado por razón de residencia”. En la práctica, la Comunidad Autónoma en la que se produce una mayor desproporción (“difícil de superar”, apostilla Garrorena Morales)⁵⁸⁵ es la canaria, por la regla de la triple o cuádruple paridad,⁵⁸⁶ es decir, a causa de la “ponderación de la circunscripción territorial insular”. Para comprobarlo basta recordar que las dos islas mayores del Archipiélago (Gran Canaria y Tenerife) concentran el 87 por ciento de la población y, sin embargo, solo eligen el 50 por ciento de los diputados que integran la Asamblea (treinta de los sesenta). Dicho de forma aún más gráfica, que el voto de un ciuda-

581 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 159-166.

582 Para un estudio del principio de igualdad electoral en su vertiente subjetiva, cfr. Trujillo Fernández, Gumersindo: “El Estado...”, *op. cit.*, págs. 21 y sig.

583 Hans Kelsen (*Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1979, pág. 349) afirma “que la influencia que cada votante ejerce en el resultado de la elección debe ser la misma”.

584 La actual doctrina norteamericana lo describe muy gráficamente con la fórmula “*one man, one vote, one value*”.

585 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: “Tribunal...”, *op. cit.*, pág. 63.

586 Cfr. *infra* IV punto 6.4: “El reparto de escaños entre las diversas circunscripciones en que se dividen, en su caso, las Comunidades Autónomas: la magnitud de los distritos”.

dano que habite en El Hierro (10.960 habitantes y tres escaños) vale dieciséis veces más que el de un elector que esté censado en Tenerife (906.854 habitantes y quince escaños).⁵⁸⁷ Circunstancia que, como era previsible y casi inevitable, ha dado lugar a un subsistema político asentado sobre el clientelismo y las promesas electorales ventajosas a los habitantes de las islas menores, que están muy sobrerrepresentadas.⁵⁸⁸

A pesar de las evidentes distorsiones que provoca, esta desigualdad no tiene por qué ser en todos los casos negativa. Así, como afirma el profesor López Guerra, “siempre que la ventaja no sea evidentemente desproporcionada, puede servir para alcanzar objetivos necesarios para la comunidad política, como, entre otros, el de colocar en una posición de igualdad efectiva a los electores de zonas desfavorecidas, condenados, de otra forma, a encontrarse permanentemente sin medios de hacer oír su voz en las asambleas parlamentarias”.⁵⁸⁹ En esta misma línea de pensamiento, el profesor Vidal Marín,⁵⁹⁰ tras reconocer que el criterio poblacional debe ser el primero a tener en cuenta para el reparto de escaños entre los distritos electorales, subraya que esta regla de justicia matemática “puede producir en algunos casos resultados ciertamente indeseables. Así, en el caso de circunscripciones escasamente pobladas, la aplicación de una estricta proporcionalidad conllevaría que las mismas contarán con escasa representación parlamentaria, lo cual fomentaría la marginación a la que tales territorios se ven abocados”. Precisamente para evitarlo, algunos ordenamientos jurídicos (como nuestra Constitución al ordenar, en el artículo 152.1, que se asegure la “representación de las diversas zonas del territorio”) prevén determinadas soluciones, que casi siempre pasan por sobrerrepresentar dichos territorios en relación con su número de habitantes.⁵⁹¹ De hecho, observando el mapa autonómico español, se

587 Cfr., en el mismo sentido, López Aguilar, Juan Fernando: “La forma de gobierno canaria”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, págs. 599-560; Garrorena Morales, Ángel: “Tribunal...”, *op. cit.*, pág. 63.

588 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando: “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. (La «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, págs. 123-124; Idem: “Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas”, en *Corts*, núm. 8, 1999, págs. 258-259.

589 Cfr. López Guerra, Luis: *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 147.

590 Cfr. Vidal Marín, Tomás: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 30-31.

591 Aunque en algunas Comunidades Autónomas la sobrerrepresentación de ciertas zonas deprimidas les ha ayudado efectivamente a salir de su atraso ancestral (v.g., las islas menores del Archipiélago Canario), en otras, en cambio, no ha logrado tal efecto (v.g., las provincias de Cuenca y

descubren Comunidades Autónomas que “ofrecen características geográficas proclives al establecimiento de las indicadas modulaciones electo-territoriales”,⁵⁹² pues la evolución demográfica española de los últimos decenios “ha acentuado la concentración de población en determinadas circunscripciones, agudizando las desigualdades representativas entre las diferentes partes del territorio”.⁵⁹³ Así, refiriéndose concretamente al caso andaluz, el profesor Ruiz Robledo⁵⁹⁴ afirma que “la prima a las provincias menos pobladas tiene una valiosa función de integración social”. En estos supuestos, lo que se produce es lo que la doctrina ha denominado “prorratio desviado” o *malapportionment*, con sus conocidos y estudiados efectos lesivos sobre el principio de igualdad del sufragio.⁵⁹⁵ El problema, como ya hemos apuntado, residirá en determinar, con una ponderación razonable, hasta dónde es constitucionalmente admisible la desvirtuación del igual valor de los votos.

El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 45/1992, de 2 de abril⁵⁹⁶ (que analizó la constitucionalidad de la Ley electoral de las Islas Baleares en el punto que se refiere a la distribución de los escaños entre las cuatro circunscripciones de la Comunidad Autónoma), tuvo ocasión de pronunciarse sobre la incidencia que el reparto territorial de escaños puede tener sobre el principio de igualdad del voto,

Guadalajara de Castilla-La Mancha). Así lo confirma Pedro Padilla Ruiz (“Sistema...”, *op. cit.*, 101), al indicar que estas dos provincias, las más sobrerrepresentadas de la Comunidad Autónoma en la relación habitantes/escaños, han visto reducido su PIB *per capita* en el último decenio. Lo que le lleva a concluir que “el criterio de la sobrerrepresentación de las provincias más desfavorecidas no ha logrado, al menos en los últimos once años, mejorar sus índices demográficos y económicos significativamente”.

592 Cfr. Martín Mateo, Ramón: *Manual...*, *op. cit.*, págs. 129-130.

593 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 157.

594 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 353.

595 La relación entre escaños y población en cada distrito electoral puede cuantificarse mediante lo que el profesor Francisco Fernández Segado (“La representatividad de los sistemas electorales”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 48-49) ha denominado “índice de representación poblacional”. Este se calcula “dividiendo el porcentaje de escaños que sobre el total de la Cámara corresponde a cada circunscripción entre el porcentaje que sobre el total de la población nacional supone la población de derecho de esa misma circunscripción. Si el cociente así obtenido es igual a la unidad, la circunscripción estará perfectamente representada; la elevación por encima de la unidad, entrañará una sobrerrepresentación y, a la inversa, si aquel cociente no alcanza la unidad, la circunscripción estará infrarrepresentada. La relación entre los diferentes cocientes, y muy en especial entre los cocientes superior e inferior, nos marcará con exactitud las distorsiones introducidas por el sistema sobre la representación poblacional de unas y otras circunscripciones y, por ende, las quiebras generadas” en el principio de igualdad de sufragio.

596 STC 45/1992, de 2 de abril (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 6 de mayo de 1992, funds. juríd. 2º, 3º, 4º y 5º.

como también lo han hecho –en relación a sus respectivos ordenamientos– los tribunales encargados del control de la constitucionalidad de las leyes de Estados Unidos, Francia y Alemania. Pues bien, en la referida Sentencia 45/1992, como veremos a continuación *in extenso*,⁵⁹⁷ el Tribunal Constitucional español admitió, de forma indubitada, que la distribución de escaños entre circunscripciones puede vulnerar el principio de igualdad del voto. Además –con un criterio, tal vez, excesivamente condescendiente–, considera que esta vulneración solo es inconstitucional cuando la desproporción entre el número de habitantes de cada circunscripción y el número de representantes asignado a la misma es *simultáneamente* manifiesta (es decir, de dimensiones considerables) y arbitraria (esto es, sin un criterio objetivo o razonable que la justifique). Por tanto, *a sensu contrario*, acepta como constitucionales las diferencias de valor de los votos que, a pesar de no estar justificadas, son de escasa entidad, así como aquellas otras que, siendo de gran importancia, cuentan con una justificación (v.g., dar representación propia a las islas o mantener equilibrios entre los diferentes distritos). Con esta doctrina, pues, solo quedan prohibidas aquellas distribuciones de escaños entre circunscripciones que, sin justificación atendible en derecho, vulneren el principio de igualdad de voto de forma notoriamente excesiva.⁵⁹⁸

6.4. El reparto de escaños entre las diversas circunscripciones en que se dividen, en su caso, las Comunidades Autónomas: la magnitud de los distritos

1) El Parlamento del País Vasco

Debido al peso de la tradición foral⁵⁹⁹ y al sustrato ideológico confederal, el artículo 2.1 del EAPV precisa que el Parlamento Vasco debe estar integrado por “un número *igual* de representantes de cada Territorio Histórico” (es decir, de cada provincia).⁶⁰⁰

597 Cfr. *infra* IV punto 6.5 (letra A): “El recurso de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia 45/1992”.

598 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 173-174.

599 La profesora Lourdes López Nieto (“Elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Comportamiento político y sociología electoral*, UNED, Madrid, 2009, pág. 434) alude a “razones históricas”; y los profesores Tomás Vidal Marín (*Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 123) y Francisco José Llera Ramo [“Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pág. 257] invocan “razones históricas de foralidad”.

600 Para un estudio del sistema electoral vasco, cfr. García Herrera, Miguel Ángel: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en el libro colectivo *Estudios sobre el Estatuto*

Dicho mandato se ha concretado en el artículo 10 de la LEPV, al indicar que se elegirán veinticinco parlamentarios por cada circunscripción electoral⁶⁰¹ (por tanto, su tamaño medio es, obviamente, de 25 escaños). Esta es, sin duda, la particularidad más destacada de la composición del Parlamento Vasco: el sistema de representación igualitaria de las tres provincias de la Comunidad Autónoma, al atender únicamente al criterio territorial,⁶⁰² con independencia de su muy desigual población.⁶⁰³ Dicha singularidad encuentra, a nuestro juicio, fundamento en el texto de la Constitución, pues esta “ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales” (disposición adicional primera).⁶⁰⁴ Además, a juicio del profesor Figueroa Larandogoitia,⁶⁰⁵ “resulta indudable que esta representación privilegiada de los territorios menos poblados tiene fundamentaciones de orden político que impiden la pura abstracción en el análisis. Se trata, digámoslo así, de una concesión política de las provincias más pobladas hacia la de carácter más rural y agrícola al objeto de favorecer la integración”. El profesor Torres del Moral⁶⁰⁶ afirma que, en esta decisión, “hay que ver una apuesta del legislador por respetar o, al menos, resaltar hacia fuera la naturaleza federal o confederal de esta Comunidad Autónoma, o bien –lo que es equivalente– respetar o resaltar la historicidad de las instituciones vascas. Pues, en efecto, según la tesis oficial, la autonomía correspondía históricamente (y se pretende que siga siendo así, aunque en esto habríamos de introducir matices) a cada uno de estos territorios más que al País Vasco como un todo unitario”. Esta decisión, a nuestro juicio, muestra la coherencia de los partidos nacionalistas vascos en este punto, al optar por la ética de los principios sobre el pragmatismo de las ventajas, pues sabían perfectamente –y la práctica así lo ha ratificado de forma reiterada– que

de Autonomía del País Vasco, IVAP, Oñate, 1991, vol. 3, págs. 903-970; Idem: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 319-335.

601 Como subrayan los profesores Montserrat Baras Gómez y Juan Botella Corral (*El sistema...*, *op. cit.*, pág. 136), esta opción política provoca una fuerte sobrerrepresentación de la provincia menos poblada (Álava) y una correlativa subrepresentación de la más poblada (Vizcaya).

602 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 268.

603 Al profesor Enrique Álvarez Conde (“Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, 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, pág. 105), con criterio que no compartimos, le plantea “dudas” la constitucionalidad de este reparto igualitario de diputados en cada provincia, “con independencia de la población objeto de representación”.

604 En sentido análogo, cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 233.

605 Cfr. Figueroa Larandogoitia, Alberto: “El Parlamento Vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Oñate, 1983, tomo II, pág. 533.

606 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 227.

el criterio paritario de distribución de escaños favorecía electoralmente a la provincia menos nacionalista (Álava), en perjuicio claro de las más nacionalistas (Vizcaya y Guipúzcoa).⁶⁰⁷

En conexión con la representación igualitaria de las tres provincias vascas, hay que indicar que el mismo artículo 26.1 del EAPV establece que los representantes del Parlamento deben ser elegidos “por sufragio universal, libre, directo y secreto”, silenciando toda referencia a la “igualdad” del voto. En efecto, como ya hemos señalado, el Estatuto de Autonomía vasco presenta en este punto una singularidad muy notable, consistente en omitir “la inclusión de la igualdad entre las características que debe reunir el sufragio”. Ello, según el profesor Martín Mateo,⁶⁰⁸ “es comprensible, ya que la integración del Parlamento Vasco se realiza por un número igual de representantes de cada Territorio Histórico, elegidos en cada una de estas circunscripciones electorales, lo que da un índice de desviación” aproximado de uno a cuatro.⁶⁰⁹ Así, se considera que, al utilizar un sistema de representación territorial igualitario entre las tres provincias, resulta hasta cierto punto lógico que el Estatuto de Autonomía vasco no califique al sufragio ciudadano de “igual” (calificación que, en cambio, sí recoge el artículo 68 CE para la elección del Congreso de los Diputados y también consagran los otros dieciséis Estatutos de Autonomía). A pesar de ello, al menos desde una *perspectiva formal*, “no parece que pugne la representación territorial igualitaria con el principio de igualdad en el sufragio por cuanto este implica el cumplimiento de la regla «un hombre, un voto», aunque ciertamente, y en la práctica, la disparidad de representatividad de cada diputado en relación con la población de un territorio, implique una cierta forma de voto reforzado, en favor de los electores de zonas menos habitadas”.⁶¹⁰ Circunstancia que, por otra parte, también se da, en mayor o menor medida, en todas las Comunidades Autónomas que tienen más de una circunscripción electoral.

607 Una valoración muy distinta a la nuestra es la que efectúa el profesor Antonio Torres del Moral (“Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 227), al afirmar que no ve en esta opción política (la del 25-25-25) “un ejemplar ejercicio de la ética política, sino más bien un empecinamiento del nacionalismo, incluso contra sus propios intereses partidistas, de mostrar una identidad diferenciada del País Vasco también en estos aspectos”.

608 Cfr. Martín Mateo, Ramón: *Manual...*, *op. cit.*, pág. 130.

609 De acuerdo con la información aportada por el Instituto Nacional de Estadística referida al 1 de enero de 2010 (Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre), Vizcaya tiene 1.153.724 habitantes; Guipúzcoa, 707.263; y Álava, 317.352.

610 Cfr. Figueroa Larandogoitia, Alberto: “El Parlamento...”, *op. cit.*, págs. 529-530.

2) El Parlamento de Cataluña

La composición (provisional, aunque ya muy dilatada en el tiempo) del Parlamento catalán está fijada en el punto segundo de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1979 (declarada expresamente vigente por el EAC de 2006). De acuerdo con dicho precepto, “estará integrado por ciento treinta y cinco diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de ochenta y cinco diputados”; y las “circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas diecisiete, quince y dieciocho diputados, respectivamente”. Como afirma con razón el profesor Torres del Moral,⁶¹¹ comentando dichos guarismos, “esta regulación es sorprendente por cuanto, por lo que se refiere a las tres circunscripciones menores, sobran la cuota mínima fija y la *ratio* mencionada, puesto que tienen asignados sendos números totales de diputados, y, respecto de Barcelona, sobra la *ratio* salvo en el improbable supuesto de que la provincia descienda notablemente de población”. Ciertamente, los números fijos totales de escaños que atribuye a cada circunscripción el inciso final de aquel precepto (17-15-18) no coinciden, necesariamente, con los criterios de distribución que se fijan en el mismo. El profesor Gavara de Cara⁶¹² explica el alcance de la peculiar redacción de la disposición transitoria 4ª.2 del Estatuto catalán de 1979. A su juicio, a pesar de que dicha disposición “establecía una fórmula de asignación de escaños a las circunscripciones, lo cierto es que simplemente se trataba de una orientación explicativa de los cálculos subyacentes para realizar dicha atribución, que en realidad operaba mediante una asignación fija y directa por parte de la propia disposición transitoria”. Disposición que, como es sabido, fue fruto de un previo pacto político que atribuía ochenta y cinco escaños a la provincia de Barcelona y los otros cincuenta a las tres provincias menores.⁶¹³

Con dichos números –esto es, una Cámara de 135 diputados, de los cuales 85 son elegidos por Barcelona, 17 por Gerona, 15 por Lérida y 18 por Tarragona– se han celebrado hasta hoy todas las elecciones al Parlamento de Cataluña, las últimas

611 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, pág. 228.

612 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 89-90.

613 Cfr., entre otros, Marcet Morera, Joan: “El régimen electoral de Cataluña”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 331-332; Vallès i Casadevall, Josep M.: “Elección...”, *op. cit.*, pág. 108; Sobrequés i Callicó, Jaume y Riera i Viader, Sebastià: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*, Edicions 62, Barcelona, 1982, vol. I, pág. 333.

el día 28 de noviembre de 2010. El tamaño medio de las circunscripciones es, por tanto, de 33,75 escaños, resultando ser el más alto si excluimos, claro está, a las Comunidades Autónomas con circunscripción electoral única. La consecuencia de este reparto de escaños entre las cuatro provincias catalanas es, como resulta evidente, la notable sobrerrepresentación de las tres últimas circunscripciones y la importante subrepresentación de la provincia de Barcelona. En concreto, el voto de uno de sus ciudadanos, en términos de peso electoral para obtener escaños, vale aproximadamente la mitad que el de los demás catalanes.⁶¹⁴ Como señala el profesor Sol Ordis,⁶¹⁵ “este resultado no es casual”, sino la consecuencia de la decisión política de favorecer electoralmente a “las zonas menos pobladas del territorio, las cuales son, a su vez, las más rurales y, en general, las más conservadoras”.

Especial interés ofrecen, desde la perspectiva del funcionamiento del sistema, los resultados que se produjeron en dos elecciones autonómicas: las del 17 de octubre de 1999 y las del 16 de noviembre de 2003. En efecto, en ambos comicios la sobrerrepresentación de las tres circunscripciones menores –en perjuicio de la de Barcelona– provocó que, en un sistema formalmente proporcional, se produjera un efecto típico del sistema mayoritario: el partido más votado en toda la Comunidad Autónoma no fue el que obtuvo una mayoría de escaños en el Parlamento. En concreto, tomando como ejemplo los resultados que se produjeron en la segunda de dichas elecciones, el Partit dels Socialistes de Catalunya, que logró 1.031.454 votos –esto es, un 31,16 por ciento–, solo obtuvo 42 escaños; y, en cambio, a Convergència i Unió, que consiguió 1.024.425 votos –es decir, un 30,94 por ciento–, se le atribuyeron 46 escaños.⁶¹⁶

3) El Parlamento de Galicia

El Parlamento de Galicia está constituido actualmente por setenta y cinco diputados. A cada una de las cuatro provincias gallegas le corresponde un mínimo inicial de diez diputados,⁶¹⁷ en tanto que los treinta y cinco restantes se distribuyen entre

614 Para obtener un escaño en Barcelona se precisan alrededor de 54.000 votos. Por su parte, en Lérida bastan unos 24.000; en Gerona, unos 28.500; y en Tarragona, algo más de 29.000. Cfr. Marcet Morera, Joan: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 332.

615 Cfr. Sol Ordis, Pere (con la colaboración de Fernando Domínguez García): “Las instituciones...”, *op. cit.*, págs. 279-280.

616 Cfr. Lago Peñas, Ignacio y Montero Gibert, José Ramón: “Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 105, 2004, págs. 11-42.

617 El profesor José Antonio Portero Molina (“El régimen electoral del Parlamento de Galicia”, en

dichas provincias en proporción a su población, conforme al siguiente procedimiento (que también se utiliza, como veremos a continuación, en Andalucía, Asturias, Murcia, Aragón y Extremadura): a) se obtiene una cuota de reparto resultante de dividir por treinta y cinco la cifra total de la población de derecho de las provincias de Galicia; b) se adjudican a cada una de las cuatro provincias tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial por la cuota de reparto; y c) los diputados restantes se distribuyen asignando uno a cada una de las provincias cuyo cociente, obtenido conforme al punto anterior, tenga una fracción decimal mayor (artículo 9.3 LEG). Por este motivo, el decreto de convocatoria de las elecciones autonómicas debe especificar –de acuerdo con las reglas que acabamos de enunciar– el número de diputados que corresponderá elegir a cada circunscripción (artículo 9.4 LEG). Aplicando estos criterios, se constata que, en número de votos, el coste de cada diputado de La Coruña es el doble que en Orense o Lugo, es decir, que en estas dos últimas circunscripciones el voto de sus ciudadanos vale (en términos de peso electoral) el doble que en aquella.⁶¹⁸ En las elecciones autonómicas de día 1 de marzo de 2009, convocadas por el Decreto 1/2009, de 5 de enero, la distribución de escaños fue la siguiente (artículo 3): La Coruña, veinticuatro; Lugo, quince; Orense, catorce; y Pontevedra, veintidós. En consecuencia, la magnitud media de las circunscripciones es de 18,75 escaños.

4) El Parlamento de Andalucía

El Parlamento de Andalucía está constituido actualmente por ciento nueve diputados, sin que (por mandato estatutario –artículo 104.1 *in fine* EAAN–) ninguna provincia pueda tener “mas del doble” que otra.⁶¹⁹ Cumpliendo esta exigencia, el

Cuadernos de Derecho Público, núm. 22-23, 2004, págs. 339-340) considera que “una disminución del mínimo inicial de diez que se atribuye automáticamente... acabará por ser una exigencia ineludible a tenor del descenso de población que, desde hace años, vienen experimentado Lugo y Orense, a favor de las otras dos circunscripciones”.

618 Sobre el sistema electoral gallego, cfr. Bronfman Vargas, Alan: “La representatividad del sistema parlamentario gallego. Consideraciones en torno al régimen electoral”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 283-307; Portero Molina, José Antonio: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 337-346.

619 Como señala el profesor Juan Bautista Cano Bueso (“El Parlamento de Andalucía”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* [director: Manuel José Terol Becerra], Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, pág. 309), se trata de “un criterio corrector de la proporcionalidad” poblacional. Más crítico, el profesor Antonio Porras Nadales (“La forma de gobierno en Andalucía”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* [directores: Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig], Thomson-Civitas-Aranzadi, Cizur Menor [Navarra], 2008, pág. 876) afirma que el mandato contenido en el inciso final del artículo

artículo 17 de la LEAN establece que a cada una de las ocho provincias andaluzas le corresponde un mínimo inicial de ocho diputados, y que los cuarenta y cinco restantes se distribuirán entre ellas en proporción a su número de habitantes, conforme al procedimiento ya expuesto (artículo 17.3 LEAN). Con estas reglas, según se indica expresamente en la Exposición de Motivos de la LEAN, se han querido establecer “unos criterios que pueden reflejar los movimientos poblacionales”. Por esta razón, el decreto de convocatoria de las elecciones andaluzas debe especificar el número de diputados a elegir en cada circunscripción (artículo 14.4 LEAN). Como afirma el profesor Ruiz Robledo,⁶²⁰ la prohibición de que ninguna provincia tenga más del doble de diputados que otra da cumplimiento al mandato constitucional de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio (artículo 152.1). Se trata de un límite a la proporcionalidad en el reparto, en favor de una cierta paridad entre las provincias más pobladas y las menos pobladas, lo que doctrinalmente se conoce con el nombre de “voto reforzado por razón de residencia”, “prorrateo desviado” o *malapportionment*.⁶²¹ Así, en las elecciones autonómicas celebradas el día 9 de marzo de 2008, convocadas por el Decreto 1/2008, de 14 de enero, la distribución de escaños fue la siguiente (artículo 3): Almería, doce; Cádiz, quince; Córdoba, doce; Granada, trece; Huelva, once; Jaén, doce; Málaga, dieciséis; y Sevilla, dieciocho (el tamaño medio de los distritos electorales es de 13,62 escaños). De este modo, la diferencia de escaños entre la provincia más poblada (Sevilla) y la menos poblada (Huelva) es solo de siete escaños (dieciocho frente a once), en tanto que el número de habitantes de la primera casi cuadruplica los de la segunda.⁶²² Sin embargo, desde la perspectiva de los intereses partidistas, “la diferencia en la proporción número de habitantes/número de escaños entre las provincias no tiene una gran repercusión. En primer lugar, porque ninguna provincia andaluza tiene un peso extraordinario en la población de la Comunidad, como puede suceder con Barcelona y Zaragoza en sus respectivas autonomías, donde reside más del cincuenta por ciento de la población; en segundo lugar, porque la implantación

104.1 del EAAN afecta “al principio de la igualdad de voto”, penalizando, “en todo caso, al electorado urbano”.

620 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El Parlamento de Andalucía: composición, organización y funcionamiento”, en el libro colectivo *El Estatuto de Andalucía II: El Parlamento*, Ariel, Barcelona, 1990, pág. 18; Idem: *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988, pág. 103.

621 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El Parlamento...”, *op. cit.*, pág. 19; Idem: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 352-353.

622 De conformidad con el Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2010, la provincia de Sevilla cuenta con 1.917.097 habitantes, en tanto que la de Huelva solo con 518.081.

provincial de los partidos es bastante homogénea”, con lo que la sobrerrepresentación territorial no se traduce en una sobrerrepresentación partidista. En consecuencia, no existe el riesgo de que se produzca una situación parecida a la que se dio en Cataluña en las elecciones de 1999 y 2003, en donde, como hemos visto, el partido con más votos (PSC) logró menos escaños que el segundo (CiU), a causa de los mejores resultados de la coalición nacionalista en las tres circunscripciones menores, muy sobrerrepresentadas con respecto a la provincia de Barcelona.⁶²³

5) La Junta General del Principado de Asturias

El Parlamento de Asturias cuenta actualmente con cuarenta y cinco diputados. A cada una de las tres circunscripciones asturianas le corresponde un mínimo inicial de dos diputados, en tanto que los treinta y nueve restantes se distribuyen entre las mismas en proporción a su población, de conformidad con el procedimiento conocido (artículo 12.1 LEAS). Con este criterio mixto, como señala el profesor Arce Janáriz, se quería “cohonestar” la proporcionalidad con la representación de las diversas zonas del territorio exigida por el artículo 152.1 CE.⁶²⁴ Por ello, el decreto de convocatoria de elecciones debe especificar el número de diputados que se elegirán en cada circunscripción (artículo 12.2 LEAS). Así, en las elecciones autonómicas de día 22 de mayo de 2011, convocadas por el Decreto 3/2011, de 28 de marzo, la distribución de escaños fue la siguiente (artículo 2): Circunscripción Central, treinta y cuatro; Circunscripción Occidental, seis; y Circunscripción Oriental, cinco (el tamaño medio de las circunscripciones es de 15 escaños). A la vista de estas cifras, se puede afirmar que, dejando al margen por razones obvias las Comunidades Autónomas que tienen una única circunscripción electoral (v.g., la Comunidad de Madrid), el Principado de Asturias es una de las Comunidades Autónomas que más acentúa el elemento poblacional sobre el territorial. Lo cual provoca, dada su específica demografía, una enorme diferencia en el número de escaños que elige cada circunscripción.

6) El Parlamento de Cantabria

El artículo 10.2 del EACA afirma que la circunscripción en las elecciones al Parlamento de Cantabria es la “Comunidad Autónoma”, y el artículo 2.1 del mismo texto normativo precisa que su territorio “es el de los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la anteriormente denominada provincia

623 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 352-353.

624 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 367.

de Santander”. Como no podía ser de otro modo, la LECA afirma que los diputados de la Asamblea Legislativa serán elegidos “en una única circunscripción que comprenderá todo el territorio de Cantabria”. Parece bastante evidente que tras esta importante decisión de política electoral están presentes los ya citados *Acuerdos Autonómicos de 1981* entre el Gobierno de la UCD y el PSOE,⁶²⁵ pues el artículo 10 del Proyecto de Estatuto –elaborado en 1980 por la Asamblea Mixta de parlamentarios y diputados provinciales– establecía que la circunscripción electoral fuera el partido judicial.⁶²⁶ A pesar de esta previsión inicial, la redacción definitiva del Estatuto de Autonomía estableció que todos los diputados del Parlamento cántabro (treinta y nueve) sean elegidos en un solo distrito electoral, lo que permite, dada su importante magnitud, que el sistema proporcional pueda desarrollar ampliamente sus efectos.⁶²⁷ Sin embargo, como sabemos, resulta mucho más difícil asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”, que exige el artículo 152.1 CE. En esta misma línea de pensamiento, el profesor Corona Ferrero⁶²⁸ afirma que la primera reforma estatutaria que debería emprenderse en Cantabria “es aquella que tiene que ver con el ámbito territorial de la circunscripción electoral”, pues –a su juicio– utilizar el distrito único “supone apartarse de la obligada «representación de las diversas zonas del territorio», a que se refiere el artículo 152.1 CE, sin que se adivine que existan razones que determinen que por su condición de Comunidad Autónoma uniprovincial pueda quedar exenta del cumplimiento de los requisitos constitucionales”. De hecho, este mismo autor hace una propuesta consistente en dividir la actual circunscripción única en cuatro distritos electorales, tomando como referencia geográfica el ámbito territorial de las actuales Juntas Electorales de Zona.⁶²⁹

7) El Parlamento de La Rioja

El Estatuto de Autonomía de La Rioja afirma que la circunscripción electoral será “la Comunidad Autónoma” (artículo 17.3), y que el territorio de esta es “el de los muni-

625 Cfr. Corona Ferrero, Jesús María: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 377.

626 Cfr. López-Medel Bascones, Jesús: *Derecho Autonómico de Cantabria*, Foro 21, Santander, 2003, pág. 136.

627 Cfr. Corona Ferrero, Jesús María: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 377.

628 *Ibidem*, págs. 380-381.

629 En concreto, de conformidad con su propuesta, el territorio de la Comunidad Autónoma de Cantabria se dividiría en cuatro circunscripciones electorales: Santander, Oriental, Sur y Occidental. A las cuales, en un Parlamento ampliado hasta el máximo de 45 diputados y con una atribución inicial mínima de dos escaños a cada circunscripción, les corresponderían los siguientes: a la circunscripción de Santander, 14; a la circunscripción Oriental, 16; a la circunscripción Sur, 3; y a la circunscripción Occidental, 12.

cipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de La Rioja” (artículo 2). En coherencia con ello, con explícita voluntad recordatoria, el artículo 18 de la LELR afirma que “la Comunidad Autónoma de La Rioja constituirá una circunscripción electoral única”. Por tanto, todos los diputados (treinta y tres) se eligen en un único distrito,⁶³⁰ lo que permite que la proporcionalidad del sistema electoral se refleje con bastante exactitud en la distribución de los escaños, igual que –como acabamos de apuntar– sucede en el Parlamento de Cantabria. Sin embargo, como también ocurría en esta Cámara, resulta extremadamente difícil asegurar la “representación de las diversas zonas del territorio”, que demanda, como hemos reiterado, el precepto constitucional referido.

8) La Asamblea Regional de Murcia

En la actualidad, integran la Asamblea Regional de Murcia cuarenta y cinco diputados. A cada una de las cinco circunscripciones murcianas le corresponde un mínimo de un diputado (se trata de un número inicial muy reducido y, en consecuencia, “sin capacidad de distorsionar, por sí mismo, la proporcionalidad del sistema”).⁶³¹ Los cuarenta restantes se distribuyen entre las mismas en proporción a su número de habitantes, siguiendo el procedimiento habitual (artículo 14.2 y 3 LERM). Por este motivo, el decreto de convocatoria de las elecciones murcianas debe especificar el número de diputados que se elegirán en cada distrito (artículo 14.4 LERM). Concretamente, en las elecciones autonómicas de día 22 de mayo de 2011, convocadas por el Decreto 6/2011, de 28 de marzo, la distribución de escaños fue la siguiente (artículo 2): circunscripción número uno, siete diputados; circunscripción número dos, diez diputados; circunscripción número tres, veintiún diputados; circunscripción número cuatro, cuatro diputados; y circunscripción número cinco, tres diputados (la magnitud media de los distritos es, pues, de nueve escaños). Igual que señalábamos al analizar la distribución de escaños en la Junta General del Principado de Asturias, a la vista de estas cifras, se puede afirmar que, dejando al margen por razones obvias las Comunidades Autónomas que tienen una única circunscripción electoral (v.g., Navarra), la Región de Murcia es una de las Comunidades Autónomas que más acentúa el elemento poblacional sobre el territorial. Lo cual provoca, a consecuencia de su particular mapa demográfico, una gran diferencia en el número de diputados que corresponden a cada distrito electoral.

630 Cfr. Muñoz Arnau, Juan Andrés: “El régimen electoral de La Rioja”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 387-388.

631 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 93; Idem: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 401.

9) Las Cortes Valencianas

El Parlamento de la Comunidad Valenciana está formado, a día de hoy, por noventa y nueve diputados. A cada una de las tres provincias valencianas le corresponde un mínimo inicial de veinte diputados, “distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres” (artículo 24 EACV). Como ha subrayado el profesor Aguiló Lúcia, “este sistema supone una clara infrarrepresentación de Valencia, una ligera infrarrepresentación de Alicante y una evidente sobrerrepresentación de Castellón”.⁶³² Por lo que se refiere a los treinta y nueve diputados que quedan sin repartir después de asignar a cada circunscripción el número inicial, la LECV señala que se distribuyen conforme al siguiente procedimiento: a) se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de población de derecho de cada circunscripción; b) se divide el número de habitantes de cada provincia por 1, 2, 3, etcétera, hasta treinta y nueve,⁶³³ formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en el anexo I de la LECV; c) los diputados se adscriben a las circunscripciones que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente; d) cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas circunscripciones, el diputado se atribuirá a la que tenga mayor población de derecho; y e) la distribución prevista en las letras anteriores deberá ser adaptada, en su caso, de forma que el número de habitantes por cada diputado en ninguna circunscripción sea tres veces superior al de la otra⁶³⁴ (artículo 11, apartados 2, 3 y 4 LECV). Como vemos, este procedimiento (que, aunque también atiende al criterio poblacional, es distinto del que se utiliza en las otras Comunidades Autónomas) es un trasunto de la regla D'Hondt⁶³⁵ empleada, como sabemos, en todas las elecciones autonómicas para el reparto de los escaños entre las diversas fuerzas polí-

632 Cfr. Aguiló Lúcia, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 31. En el mismo sentido, cfr. Martínez Sospedra, Manuel: “Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana”, en *Corts*, núm. 2, 1996, págs. 39 y sig.

633 La Ley electoral, al referirse a un Parlamento de ochenta y nueve miembros, señala “hasta veintinueve” (que era el número de diputados a repartir, tras la asignación inicial). Cifra que, sin duda, hay que entender corregida en el sentido que nosotros lo hemos hecho.

634 Como subraya el profesor Manuel Martínez Sospedra (“El régimen...”, *op. cit.*, págs. 410-411), la distorsión del valor igual de los votos por razón de residencia “ha oscilado con la evolución de la población entre una ratio de 1/2,68 y una ratio de 1/2,86”.

635 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis: “El sistema...”, *op. cit.*, pág. 189; Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 235.

ticas contendientes, de acuerdo con los resultados del escrutinio. Con este procedimiento, según se indica expresamente en el Preámbulo de la LECV, se ha querido introducir “un sistema automático de cálculo para determinar el número de diputados por circunscripción, de forma que sirva incluso con las modificaciones de población futuras y sea lo más proporcional a la población posible, con correctores de territorialidad, dentro de las limitaciones estatutarias”. Por esta razón, el decreto de convocatoria de elecciones debe especificar el número de diputados a elegir en cada circunscripción (artículo 14.2 LECV). Así, en las elecciones autonómicas celebradas el día 22 de mayo de 2011 (convocadas por el Decreto 2/2011, de 28 de marzo), la distribución de escaños fue la siguiente (artículo 3): Alicante, 35; Castellón, 24; y Valencia, 40. En consecuencia, el tamaño medio de las circunscripciones es de 33 escaños.

10) Las Cortes de Aragón

Las Cortes de Aragón están integradas, en la actualidad, por sesenta y siete diputados. A cada una de las tres provincias aragonesas le corresponde un mínimo inicial de trece diputados, en tanto que los veintiocho restantes se distribuyen entre las provincias en proporción a su población, conforme al procedimiento común (artículo 13.3 LEAR). Sin embargo, si –como consecuencia de aplicar dicho procedimiento– el número de habitantes dividido por el número de escaños en la provincia más poblada supera en 2,75 veces al de la provincia menos poblada, “corresponderá a la provincia de mayor población el número de diputados de la provincia de menor población que sea indispensable para que no se supere dicho límite” (nuevo artículo 13.4 LEAR, incorporado –como artículo único– por la Ley 10/1999, de 14 de abril, por la que se modifica la Ley electoral de Aragón). Dicha cláusula de cierre del sistema de reparto era entonces (artículo 19 del Estatuto de 1982) y sigue siendo ahora (artículo 36 del Estatuto de 2007) una exigencia estatutaria y, por lo tanto, su apresurada incorporación mediante una reforma a la LEAR no fue más que una forma de solventar una omisión del legislador autonómico, como reconoce con franqueza el Preámbulo de la citada Ley 10/1999.⁶³⁶ Dicha regla persigue que la cifra de habitantes necesarios para

636 El Preámbulo de la Ley aragonesa 10/1999, de 14 de abril, por la que se modifica la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón, está redactado con el siguiente tenor: “El artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Aragón dispone que «las Cortes de Aragón estarán integradas por un número de diputados comprendido entre sesenta y setenta y cinco, correspondiendo a cada circunscripción electoral un número tal que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada». Sin embargo, la Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la

asignar un diputado a la circunscripción más poblada (esto es, Zaragoza) no supere 2,75 veces la cifra correspondiente a la menos poblada (es decir, Teruel). Con ello, se pretende limitar el peso territorial sobre el poblacional, puesto que el Aragón despoblado ya se ve muy beneficiado por el elevado número de diputados de reparto automático (trece a cada provincia). Este sistema de distribución de escaños ha permitido reflejar los movimientos de población que se han ido produciendo. Por ello, el decreto de convocatoria de elecciones debe indicar el número concreto de diputados a elegir en cada circunscripción (artículo 13.5 –originario artículo 13.4– LEAR). De este modo, dando cumplimiento a esta exigencia, el Decreto de 28 de marzo de 2011,⁶³⁷ del Presidente del Gobierno de Aragón (por el que se convocaban las elecciones autonómicas a celebrar el día 22 de mayo de 2011), fijaba la siguiente distribución de escaños (artículo 2): Huesca, dieciocho; Teruel, catorce; y Zaragoza, treinta y cinco (la magnitud media de los distritos electorales resulta, por tanto, de 22,33 escaños).

Durante estas casi tres décadas de autonomía aragonesa, los flujos poblacionales han hecho imparable el incremento de escaños para la circunscripción de Zaragoza y la consiguiente pérdida de escaños de la de Teruel, hasta el punto de que en las últimas elecciones esta última circunscripción solo añadió un escaño al mínimo inicial de trece. La cuestión que plantea el profesor Chueca Rodríguez⁶³⁸ es si cabría o no reducir dicha cifra inicial para respetar la regla que fija la distorsión máxima en el 1/2,75. Parece evidente que la respuesta debe ser afirmativa, por la simple aplicación del principio de jerarquía normativa, pues dicha ratio está consagrada en el propio Estatuto de Autonomía y el número mínimo de 13 diputados por circunscripción es una regla fijada en la Ley electoral. Sin embargo –y, tal vez, sería incluso más conveniente–, también cabría mantener el número de trece

Comunidad Autónoma de Aragón, al regular el sistema electoral *no prevé las consecuencias* que se derivan de dicho límite. Por Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, se han declarado oficiales las cifras resultantes de la revisión patronal referida al 1 de enero de 1998. Su examen demuestra que la evolución de la población puede llevar aparejada la consecuencia de que la aplicación estricta de las reglas previstas en el artículo 13 de la Ley electoral aragonesa conduzca a una distribución provincial de diputados que superaría aquella barrera infranqueable. Por ello, *se hace preciso colmar la laguna existente en la Ley electoral* mediante la oportuna cláusula de cierre que prevea las consecuencias de la norma fijada por nuestro Estatuto de Autonomía. Se trata, pues, de *llenar el vacío existente* mediante una norma que, sin alterar el mecanismo diseñado por la Ley electoral y en aras de la seguridad jurídica, contemple las consecuencias del límite establecido por el artículo 19 del Estatuto” (las cursivas son nuestras).

637 Dicho decreto se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* (núm. 75, de 29 de marzo de 2011) *sin numerar*.

638 Cfr. Chueca Rodríguez, Ricardo: “El régimen electoral de Aragón”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 420.

escaños para Teruel, siempre que se aumentara el número total de diputados de las Cortes de Aragón y, por consiguiente, se incrementara el número de los asignados a la provincia de Zaragoza.

11) Las Cortes de Castilla-La Mancha

Las elecciones autonómicas del día 27 de mayo de 2007 se celebraron, como no podía ser de otro modo, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa electoral entonces vigente. Esta –concretada, por lo que a nosotros ahora nos interesa, en los apartados 1 y 2 del artículo 16 de la LECLM– establecía que las Cortes estarían formadas por cuarenta y siete diputados, que se distribuían asignando diez a Albacete; once, a Ciudad Real; ocho, a Cuenca; siete, a Guadalajara; y once, a Toledo⁶³⁹ (la media de escaños por circunscripción era, pues, de 9,40). Estos números, tanto globalmente como por circunscripciones, se corresponden exactamente con los *mínimos* fijados en el Estatuto de Autonomía.⁶⁴⁰

No podemos olvidar, sin embargo que, como hemos indicado, el Presidente del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha ya advirtió –antes de aprobar el Decreto 21/2007, de 2 de abril, por el que se convocaron aquellas elecciones–, la singular situación a que se daría lugar si las elecciones se convocaban (como así

639 A la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, a raíz de un recurso interpuesto por la formación política de Izquierda Unida, le entraron dudas sobre la constitucionalidad del reparto de escaños que efectuaba la LECLM para las elecciones de 27 de mayo de 2007 (esto es, 10-11-8-7-11). En consecuencia, planteó una cuestión de inconstitucionalidad en relación con el artículo 16.2 de la LECLM, por entender que este precepto podría ser contrario a los artículos 14 y 23.2 de la Constitución. Sin embargo, el Pleno del Tribunal Constitucional –a través del Auto 240/2008, de 22 de julio– acordó, *de forma muy discutible*, inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

640 En su redacción originaria, el EACL M no concretaba el número de diputados que correspondían a cada distrito (aunque, como hemos visto, establecía una horquilla para el número total del Parlamento: entre cuarenta y cincuenta), remitiendo esta cuestión a la ley electoral. Ante esta libertad, la LECLM, que cifró en cuarenta y siete el número de diputados del Parlamento regional, optó por un criterio mixto territorial-poblacional. En efecto, el antiguo artículo 16 de la LECLM establecía que a cada una de las cinco provincias de Castilla-La Mancha le correspondía un mínimo de cinco diputados, distribuyéndose los restantes veintidós en proporción a la población de cada una de ellas. Este sistema de reparto dio un vuelco importante con la reforma del Estatuto operada con la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, cuyo artículo 10.2 pasa a fijar el número *mínimo* de diputados que corresponden a cada una de las cinco circunscripciones (“La asignación de diputados a cada provincia *no será inferior* a la actual”: 10-11-8-7-11), permitiendo que la ley electoral lo amplíe hasta el máximo de cincuenta y nueve. Dicha reforma estatutaria obligó a dar una nueva redacción al artículo 16 LECLM, que se concretó en la Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de modificación parcial de la misma.

fue) de acuerdo a la Ley electoral vigente, sin modificarla para atender a la desigual evolución demográfica habida en cada una de las circunscripciones electorales.⁶⁴¹ Especialmente relevantes eran –según la Exposición de Motivos de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la LECLM– las dos anomalías siguientes. La *primera* se daba en la provincia de Guadalajara, a la que, con una población de 213.505 habitantes y 168.039 electores, la Ley electoral entonces vigente le atribuía un diputado menos que a Cuenca, cuyo número de habitantes y de electores –208.616 y 165.873, respectivamente– era menor. El crecimiento de Guadalajara obligaba a elevar en uno el mínimo de diputados a elegir en esta provincia, a fin de evitar la situación antes referida, que producía el indeseable efecto de que una circunscripción electoral con más habitantes y electores que otra tuviera asignado, sin embargo, un diputado menos. La *segunda* anomalía, atendiendo al mismo factor de la evolución demográfica, se daba en Toledo, pues –superando a Ciudad Real en más de 100.000 habitantes–⁶⁴² tenía atribuido el mismo número de diputados, por lo que procedía otorgarle una mayor representación, con el objetivo de no cercenar aún más la proporcionalidad poblacional. En síntesis, pues, de acuerdo con la citada Ley autonómica 12/2007 –recurrida infructuosamente ante el Tribunal Constitucional–,⁶⁴³ las Cortes de Castilla-La

641 Un detallado estudio de la evolución poblacional de las diferentes provincias castellano-manchegas desde 1996 hasta 2008, así como algunas proyecciones electorales a partir de estos datos demográficos, pueden verse en el trabajo de Pedro Padilla Ruiz: “Sistema...”, *op. cit.*, págs. 97-103.

642 Según el Instituto Nacional de Estadística (Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre), a fecha 1 de enero de 2010, la diferencia entre ambas provincias ya ascendía a más de 168.000 habitantes (Toledo, 697.959; y Ciudad Real, 529.453).

643 El día 10 de enero de 2008, cincuenta senadores del Grupo Parlamentario Popular interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha. El recurso se fundamentaba, básicamente, en la infracción del principio de proporcionalidad (artículos 152.1 CE y 10.2 EACLM), el principio de igualdad en el sufragio (artículos 14 y 23 CE y 10 EACLM) y, en fin, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE). Más en concreto, los recurrentes consideraban que la Ley castellano-manchega 12/2007 realiza “una atribución de escaños basada en el puro capricho o en la previsible ventaja electoral”, añadiendo que –bajo la pretendida adaptación de la legislación electoral a los cambios demográficos de la Comunidad Autónoma– lo que en realidad se ha perseguido con dicha Ley “es blindar el sistema electoral para perpetuar en el poder al actual partido político en el Gobierno”. Tras todo lo cual, la demanda concluía afirmando que la asignación de un escaño más a las provincias de Toledo y Guadalajara se realiza “por puro capricho, atendiendo a promesas electorales y no a criterios constitucionales o del bloque de constitucionalidad. Se configura –seguía diciendo– un sistema electoral a la medida del partido gobernante y se perturba el funcionamiento de la democracia parlamentaria en Castilla-La Mancha”.

El Tribunal Constitucional (Sentencia 19/2011, *cit.*) rechazó todos los argumentos de los demandantes, desestimando por unanimidad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto. Su

Mancha están integradas ahora por cuarenta y nueve diputados (dos más que antes), distribuidos de la siguiente forma (artículo 16.2 LECLELM): Albacete, diez; Ciudad Real, once; Cuenca, ocho; Guadalajara, ocho; y Toledo, doce (con lo cual, el tamaño medio de las circunscripciones ha aumentado hasta los 9,80 escaños). Dicha ampliación de los miembros de las Cortes castellano-manchegas, aunque se aprobó a finales de 2007, no adquirió efectividad hasta las elecciones autonó-

razonamiento, en síntesis, fue del siguiente tenor: "... desde la perspectiva constitucional que corresponde a este Tribunal, no puede calificarse de irrazonable o arbitraria la decisión del legislador autonómico de abordar los cambios demográficos habidos en las circunscripciones electorales, ni, en particular, debido a la incidencia o relevancia de esos cambios, la de asignar los dos nuevos escaños a las circunscripciones de Guadalajara y Toledo [...] al tratarse... de las provincias cuyas poblaciones han experimentado un aumento sustancialmente relevante respecto al resto de las circunscripciones electorales" *[más en concreto, el Tribunal comprueba que, en la década que va de 1996 a 2006, en tanto que Guadaluja aumentó su población en un 35,76 por ciento y Toledo en un 19,34 por ciento, Cuenca solo tuvo un incremento de un 3,42 por ciento, Ciudad Real de un 5,88 por ciento y Albacete de un 7,97 por ciento]*. A partir de la reseñada evolución demográfica experimentada por las diferentes circunscripciones electorales, el Tribunal Constitucional afirma que "la decisión del legislador autonómico de asignar cada uno de los dos nuevos diputados en que se incrementa la composición de las Cortes de Castilla-La Mancha a las circunscripciones de Guadalajara y Toledo no puede decirse que se encuentre desprovista de una justificación objetiva y razonable". Dicha decisión, continua señalando el Tribunal, "se ha movido en el marco de las previsiones del legislador estatutario que ha juzgado precisamente la asignación mínima de escaños a cada circunscripción electoral como una opción adecuada en la necesaria articulación del principio de igualdad de voto y de la exigencia constitucional y estatutaria de un sistema electoral proporcional y que asegure también la representación de las diversas partes del territorio. De hecho, actuando así, ha reducido de manera significativa la diferencia entre el valor de sufragio de los ciudadanos de la circunscripción con menor cociente en la relación diputado/habitantes y el de la circunscripción con mayor cociente en dicha relación (de 2,14 a 1,96). No cabe imputarle por tanto una lesión del principio de igualdad de voto a la decisión del legislador autonómico que precisamente se mueve en el ámbito definido al respecto por el legislador estatutario, que le vincula, y que en una consideración global del sistema electoral reduce, en los términos indicados, la diferencia de valor del sufragio". Finalmente, el Tribunal Constitucional afirma que los recurrentes "se han limitado a calificar la reforma llevada a cabo por la Ley impugnada de puramente arbitraria y desprovista de cualquier justificación, sin aportar al respecto indicios que alcancen a desvirtuar su presunción de constitucionalidad más que el relato o las afirmaciones que hacen sobre los supuestos motivos que, a su juicio, han llevado al legislador a aprobar dicha Ley, argumentos que no pueden formar parte de un debate procesal que se desarrolla en esta sede y que tiene por objeto normas, no intenciones... sin que la legítima discrepancia política respecto de la concreta decisión adoptada por el legislador pueda confundirse con un motivo de impugnación tan relevante como el que ahora se enjuicia. En definitiva, aunque eran posibles otras alternativas, se trata de una decisión adoptada por el legislador dentro del margen de configuración del que constitucionalmente goza, sin que este Tribunal pueda interferirse en ese margen de apreciación, ni examinar la oportunidad de aquella decisión, sino solo comprobar, desde la perspectiva que ahora nos ocupa, si establece una discriminación constitucionalmente prosrita o carece de una explicación razonable. Lo que, como acabamos de decir, no es el caso" (fundamentos jurídicos 7º, 10º y 12º).

micas de día 22 de mayo de 2011 (convocadas por el Decreto 14/2011, de 28 de marzo).

12) El Parlamento de Canarias

La composición (provisional, pero temporalmente muy prolongada) del Parlamento Canario está fijada en el punto primero de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía, al indicar que está integrado por sesenta diputados (la horquilla estatutaria, como hemos visto, abre un abanico de cincuenta a setenta), que se distribuyen de la siguiente manera: quince diputados a Gran Canaria, quince a Tenerife, ocho a La Palma, ocho a Lanzarote, siete a Fuerteventura, cuatro a La Gomera y tres a El Hierro. En consecuencia, la magnitud media de las circunscripciones es de 8,57 escaños, es decir, la más baja de los diecisiete Parlamentos autonómicos.

Para entender el significado político de esta peculiar distribución de escaños en el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Canarias (biprovincial e insular), resulta muy útil acudir a la explicación que nos proporciona el profesor canario López Aguilar.⁶⁴⁴ En concreto, nos ilustra que, en la distribución de escaños que hace el punto primero de la disposición transitoria primera del Estatuto de Canarias, “se encierra, implícita, una verdadera convención constitucional-material, que los analistas han convenido en bautizar como *«regla de las cuatro paridades»*, a la hora de distribuir los sesenta escaños que integran el Parlamento Canario entre las siete islas que tienen reconocida la condición de circunscripción electoral a dicho efecto. Consisten las «cuatro paridades» en un delicado entramado de equilibrios. Se trata de un precipitado en larga medida obediente a un histórico *pleito insular* que enfrenta, fundamentalmente, a las dos «islas mayores» del Archipiélago Canario (Tenerife y Gran Canaria) y que, por extensión, se irradiaría a los equilibrios a observar entre las «islas menores» componentes de las dos provincias cuya capitalidad se residencia en las respectivas capitales de las dos islas mayores, así como, rizando todos los rizos, a dichas islas menores de cada provincia con las capitalinas”. Y sigue explicando el catedrático de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria: “El *puzzle* de rivalidades y consiguientes equilibrios políticos interinsulares a la hora de *«hacer Región»* –estatutariamente hablando– determinaron en su día la adopción de la histórica opción –que cabría calificar como de materialmente constitucional– cuyas «cuatro paridades» exigirían, de consuno, que: 1º) las islas mayores tuviesen, cada una, igual número de escaños;

644 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando: “La forma...”, *op. cit.*, págs. 597-598.

2º) las islas menores de cada provincia tuviesen, en sus respectivos conjuntos, igual número de escaños; 3º) las islas menores de cada provincia tuviesen, en su conjunto, igual número de escaños que las islas mayores de la respectiva provincia; y 4º) en su conjunto, las islas de cada provincia tuviesen igual número de escaños que las de la otra provincia". El profesor Garrorena Morales se refiere a esta distribución de escaños entre las siete islas canarias como de un "complejo sistema de equilibrio a tres bandas", que es imprescindible para entender el conjunto. De acuerdo con este autor, "la norma que establece y diseña el modelo canario de representación parlamentaria, basado allí en el reconocimiento de la isla como circunscripción, debe respetar una primera paridad llamada a igualar entre sí a las dos islas mayores, razón por la cual, de los 60 diputados que componen el Parlamento, a Gran Canaria y a Tenerife les corresponde un número igual de 15 diputados a cada una. Pero, a la vez, ese mismo modelo debe distribuir el resto de la representación de modo que cumpla y cubra también una segunda paridad, la llamada a existir esta vez entre las dos islas mayores por un lado –ya sabemos que suman 30–, y las demás islas o islas menores por otro, para lo cual los 30 escaños restantes han de quedar atribuidos a estas últimas, esto es, a Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, Gomera y El Hierro, cualquiera que sea su población. Y aun es preciso que dicho sistema satisfaga una tercera paridad en cuya virtud ha de otorgarse también una representación igual a las dos provincias canarias, lo que de rechazo supondrá que la terminarán teniendo asimismo las islas periféricas de cada una de tales provincias respecto de las de la otra; de ahí que la provincia de Las Palmas deba poseer, junto a los 15 diputados ya atribuidos a Gran Canaria como isla mayor, 8 para Lanzarote y 7 para Fuerteventura como islas menores, y que la provincia de Santa Cruz de Tenerife tenga 15 para Tenerife más, como islas menores, 8 para La Palma, 4 para Gomera y 3 para El Hierro".⁶⁴⁵ De este modo, como subraya Ríos Rull, los electores de las cinco islas menores tienen, en su conjunto, el mismo peso político que el de las dos islas mayores, pese a que aquellas apenas tienen el quince por ciento de la población de la Comunidad Autónoma. Esta "privilegiada posición" en el proceso parlamentario de toma de decisiones "les ha permitido beneficiarse de considerables inversiones autonómicas", con las que salir de su secular atraso y alcanzar un importante nivel de vida.⁶⁴⁶ Las últimas elecciones que se celebraron con estos guarismos fueron las del día 22 de mayo de 2011, convocadas por el Decreto 43/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Comunidad Autónoma de Canarias. Se trata,

645 Cfr. Garrorena Morales, Ángel: "Tribunal...", *op. cit.*, págs. 61-62.

646 Cfr. Ríos Rull, Fernando: "El régimen electoral de Canarias", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 447.

de momento, de números fijos con independencia de los cambios demográficos que puedan producirse en las islas. No obstante, como ya hemos indicado, la referida disposición transitoria primera permite que una ley del Parlamento Canario, aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, pueda modificar dicha distribución (posibilidad declarada conforme a la Constitución por el Tribunal Constitucional).⁶⁴⁷

13) El Parlamento de Navarra

Navarra es la única Comunidad Autónoma (excluyendo a las dos que establecen distritos electorales de carácter comarcal) que no fija su circunscripción en el propio Estatuto de Autonomía, sino que difiere esta cuestión a lo que disponga su ley electoral. Llenando este vacío, el artículo 9 de la LENA afirma que “los parlamentarios forales serán elegidos en una única circunscripción electoral, que comprenderá todo el territorio de Navarra”. Este, de conformidad con el artículo 4 del EANA, “está integrado por el de los municipios comprendidos en sus merindades históricas de Pamplona, Estella, Tudela, Sangüesa y Olite, en el momento de promulgarse esta Ley” (es decir, todos los municipios comprendidos dentro de los límites administrativos de la provincia de Navarra). Con el establecimiento de la circunscripción única “se rompe el sistema anterior”⁶⁴⁸ establecido por el Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, que fijaba la distribución de Navarra en seis circunscripciones electorales que tomaban como base las merindades históricas.⁶⁴⁹ De hecho, ya la disposición transitoria primera, punto 1, de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (EANA), establecía que, “hasta que no entre en vigor la ley foral a la que se refiere el artículo 15.2... el Parlamento estará integrado por cincuenta parlamentarios que serán elegidos... en una única circunscripción electoral que

647 STC 225/1998, de 25 de noviembre (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 30 de diciembre de 1998.

648 Cfr. Rasquin Lizarraga, Martín María: “El régimen electoral de Navarra”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 454-455.

649 El artículo 2 del Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre elecciones locales y ordenación de las instituciones forales (*BOE* de 27 de enero de 1979), establecía que: “El Parlamento Foral de Navarra se compone de setenta miembros, elegidos a través de las merindades históricas... A tal fin, cada merindad constituirá un distrito electoral, salvo la de Pamplona, que quedará dividida en dos: uno, que comprenderá el término municipal de Pamplona, y otro, el resto de la merindad. Cada uno de los seis distritos electorales elegirá como mínimo cinco miembros, distribuyéndose los cuarenta restantes entre todos los distritos electorales en proporción a la población de residentes de cada uno de ellos, corrigiéndose por exceso las fracciones iguales o superiores al 0,5, y por defecto las restantes. A ningún distrito electoral podrá corresponderle más de un tercio de los cuarenta que se distribuyen” (apartados 2 y 3).

comprenderá todo el territorio de Navarra”. Criterio que, como hemos visto, fue asumido posteriormente por su Ley electoral. En consecuencia, todos los diputados que integran el Parlamento navarro –siguen siendo cincuenta– son elegidos en un solo distrito electoral. A juicio del profesor Razquin Lizarraga,⁶⁵⁰ la opción por la circunscripción electoral única “puede considerarse acertada”, pues la división en merindades provocaría “importantes problemas de representación, toda vez que la mayoría de la población de Navarra reside en la capital, Pamplona, y en su comarca” y, además, “algunas merindades tienen una población muy reducida, lo que generaría problemas para la atribución de escaños”. Por otra parte, hay que subrayar que la utilización de la circunscripción única favorece que el sistema electoral proporcional pueda desarrollar ampliamente sus efectos, igual que –como hemos apuntado– sucede en los Parlamento de Cantabria y La Rioja. Sin embargo, como también subrayamos al estudiar estos sistemas electorales, resulta mucho más complejo garantizar la “representación de las diversas zonas del territorio”, que exige el artículo 152.1 de la Constitución.

14) La Asamblea de Extremadura

La Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Extremadura está integrada, en la actualidad, por sesenta y cinco diputados (por tanto, el tamaño medio de la circunscripción es de 32,50 escaños). De acuerdo con el artículo 17.3 del EAEX, la ley electoral distribuirá el número total de miembros de la Cámara regional, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción (es decir, a cada provincia) y repartiendo los demás en proporción a su número de habitantes. En cumplimiento de este mandato estatutario, la LEEX indica que a cada una de las dos provincias de Extremadura le corresponde un “mínimo inicial” de veinte diputados, ordenando que los veinticinco restantes se distribuyan entre dichas provincias en proporción a su población, de acuerdo con el procedimiento común (artículo 18.1, 2 y 3 LEEX). Llegar a este punto de consenso no fue, sin embargo, nada fácil. En efecto, el tema del reparto de los escaños entre las dos provincias-circunscripciones extremeñas provocó, desde la redacción del Anteproyecto de Estatuto hasta su tramitación en las Cortes Generales, un fuerte enfrentamiento entre la UCD (que abogaba por el criterio de la paridad de escaños entre Cáceres y Badajoz) y el PSOE (que defendía el criterio del reparto

650 Cfr. Rasquin Lizarraga, Martín María: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 455. En el mismo sentido, cfr. Ramos Rollón, María Luisa y Innerarity Grau, Carmen: “Las elecciones autonómicas en la Comunidad Foral de Navarra”, en el libro colectivo *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997* (editores: Manuel Alcántara Sáez y Antonia Martínez Rodríguez), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, pág. 387.

proporcional al número de habitantes). Dicha polémica, “de naturaleza ideológica y de oportunidad política”, se cerró adoptando, como hemos visto, un “criterio intermedio entre la proporcionalidad pura y la paridad”,⁶⁵¹ esto es, asignando a cada circunscripción un número de escaños inicial fijo (ciertamente muy elevado)⁶⁵² más los que sean procedentes de un reparto proporcional a la población (de los que faltan por distribuir). Por este motivo, el decreto de convocatoria de las elecciones extremeñas debe precisar el número de diputados que se elegirán en cada una de las dos circunscripciones (artículo 18.4 LEEEX). Así, en las elecciones del día 22 de mayo de 2011, convocadas por el Decreto del Presidente 2/2011, de 28 de marzo, la distribución de escaños fue la siguiente (artículo 2): Badajoz, treinta y seis; y Cáceres, veintinueve.⁶⁵³

15) El Parlamento de las Islas Baleares

Los escaños que integran el Parlamento balear (cincuenta y nueve, como hemos visto) están distribuidos del siguiente modo: treinta y tres diputados para la isla de Mallorca; trece, para la de Menorca; doce, para la de Ibiza; y uno, para la de Formentera (artículo 12.2 LEIB). Se trata, por tanto, de números fijos con independencia de los cambios demográficos que puedan producirse en cada una de las cuatro islas. En consecuencia, al no estar previsto un procedimiento de corrección del reparto de diputados en función de las variaciones de la población de cada distrito, cualquier adecuación a la nueva realidad poblacional deberá hacerse mediante la reforma de la ley electoral autonómica, lo que nunca es fácil dado el elevado quórum de aprobación que requiere y los contrapuestos intereses políticos en juego.

El reparto de los escaños entre las cuatro circunscripciones fue y sigue siendo, sin duda, uno de los puntos más conflictivos del sistema electoral balear.⁶⁵⁴ En efecto, desde el comienzo mismo del proceso autonómico hasta el final de la primera legislatura, se sucedieron intensos debates doctrinales y parlamentarios sobre cómo debían distribuirse los diputados entre las cuatro islas habitadas del Archi-

651 Cfr. González Ayala, María Dolores: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 467.

652 Cfr. Jover Lorente, Felipe: “Proposición...”, *op. cit.*, pág. 112.

653 Durante las cinco primeras legislaturas autonómicas, el reparto de escaños entre Badajoz y Cáceres fue de 35-30; en la sexta, la distribución fue de 36-29; en la séptima, se volvió al 35-30; y en la octava, como hemos dicho, se ha retornado al 36-29. Cfr. Jover Lorente, Felipe: “Proposición...”, *op. cit.*, pág. 112.

654 Cfr. *infra* IV punto 6.5: “Una distribución de escaños especialmente conflictiva: el caso del Parlamento de las Islas Baleares (un recurso de inconstitucionalidad desestimado y una manifiesta inconstitucionalidad sobrevenida)”.

piélago Balear. Las disputas se centraban, básicamente, en torno a la conveniencia de adoptar el denominado *reparto paritario* (igual número de diputados a Mallorca que al conjunto de las otras tres islas) o el llamado *reparto proporcional* (esto es, distribuir los escaños entre las cuatro circunscripciones en proporción al número de habitantes de cada una de ellas). De hecho, el Proyecto de Ley electoral presentado por el Gobierno conservador, que recogía el criterio de reparto paritario, fue rechazado por el Parlamento, al aceptar una enmienda a la totalidad con texto alternativo del Grupo Parlamentario Socialista, donde se establecía una distribución proporcional a la población de cada isla, aunque fuertemente corregida (el referido reparto: 33-13-12-1).⁶⁵⁵ En consecuencia, la magnitud media de los distritos electorales es de 14,75 escaños. Las últimas elecciones que se celebraron con este reparto de diputados fueron las del día 22 de mayo de 2011, convocadas por el Decreto 3/2011, de 28 de marzo, del Presidente de las Islas Baleares.⁶⁵⁶

16) La Asamblea de Madrid

La Asamblea madrileña se elige, por prescripción estatutaria (artículo 10.5 EACM), en unos comicios organizados sobre la base de una única circunscripción electoral, cuyos límites territoriales se corresponden con la provincia de Madrid. Por tanto, en esta Comunidad Autónoma, todos los diputados (en la actualidad, ciento veintinueve)⁶⁵⁷ se eligen en un único distrito (igual que los ciento veinte miembros del Knesset o Parlamento de Israel), lo que permite que el sistema electoral proporcional pueda desarrollar ampliamente sus efectos, del mismo modo que –como hemos apuntado– sucede en los Parlamentos de Cantabria,

655 Cfr. Ribas Maura, Andrés: *El Estatuto...*, *op. cit.*, esp. págs. 126-128 y 131-137. Como afirmó este autor, “se produjo de esta forma el hecho sin precedentes de ver como el Parlamento rechaza una ley fundamental, la ley electoral, presentada por el Gobierno, y aprueba, por mayoría absoluta, la propuesta presentada por el principal Grupo de la Oposición” (pág. 128).

656 El preámbulo de dicho Decreto afirma que el Presidente de las Islas Baleares ejerce la facultad de disolución anticipada del Parlamento (que le otorgó el artículo 55 del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007), al objeto de que coincidan las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares con las elecciones a los Consejos Insulares y con las elecciones locales. Esta posibilidad ya había sido prevista por el profesor Lluís Isern Estela (“Artículo 52. Causas de finalización de la legislatura”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares* [director: Avelino Blasco Esteve], Thomson-Civitas, Cizur Menor [Navarra], 2008, pág. 794), al afirmar que “para el caso de que se pretenda hacer coincidir las elecciones al Parlamento con la fecha de las elecciones a los Consejos Insulares, el Presidente de las Islas Baleares deberá hacer uso de la facultad de disolver anticipadamente el Parlamento, conforme al artículo 55 del EAIB”.

657 Decreto 3/2011, de 28 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se convocaron las elecciones a su Asamblea Legislativa que tuvieron lugar el día 22 de mayo de 2011.

La Rioja y Navarra (aunque en el de Madrid la proporcionalidad es aún mayor dada su gran magnitud, esto es, el elevado número de escaños que hay que repartir). En efecto, como nos recuerda el profesor Pajares Montolío,⁶⁵⁸ se trata de la circunscripción “de magnitud más elevada de todas las que se utilizan en cualquiera de los procesos electorales que se celebran en España”. Sin embargo, como hemos subrayado de forma reiterada, garantizar la “representación de las diversas zonas del territorio” en las Comunidades Autónomas con una única circunscripción resulta muy difícil,⁶⁵⁹ ya que, en definitiva, va a depender de la voluntad de cada fuerza política a la hora de confeccionar sus listas electorales. Posiblemente sea este el motivo por el cual ni el Estatuto de Autonomía ni la Ley electoral de la Comunidad de Madrid incluyen la exigencia constitucional (artículo 152.1) de la representación territorial. Sin embargo, a pesar de este silencio, se trata –de acuerdo con la doctrina, ya expuesta, del Tribunal Constitucional– de un requisito de obligado cumplimiento para todas las Comunidades autónomas; si bien, como también hemos indicado, de exigencia judicial prácticamente imposible.

Sobre la posibilidad o conveniencia de dividir el territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid en diversas “zonas” electorales (circunscripciones), la doctrina se ha mostrado dividida. Así, en tanto que el profesor Álvarez Conde, siguiendo los precedentes de Asturias y Murcia, parece inclinarse por esta posibilidad,⁶⁶⁰ el profesor Pajares Montolío la rechaza enérgicamente, al afirmar que “no debe realizarse división alguna por razón de territorio... por la imposibilidad de distinguir tales zonas”.⁶⁶¹

17) Las Cortes de Castilla y León

Las Cortes castellano-leonesas están integradas por un número de parlamentarios variable en función de los cambios poblacionales de sus provincias. En concreto, de conformidad con los artículos 21.2 del EACYL y 18 de la LECYL, corresponden a cada una de las nueve provincias un número inicial de tres procu-

658 Cfr. Pajares Montolío, Emilio: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 487.

659 El profesor Emilio Pajares Montolío (“El régimen...”, *op. cit.*, pág. 487), que se opone a establecer circunscripciones infraprovinciales en dicha Comunidad, tiene que reconocer que, con ello, se incumple el “mandato constitucional de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio”.

660 En concreto, el profesor Enrique Álvarez Conde (“Las reformas...”, *op. cit.*, págs. 104-105) afirma que el modelo de Asturias y Murcia “puede ser incorporado en el futuro por Madrid”.

661 Cfr. Pajares Montolío, Emilio: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 487.

radores y “uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500”.⁶⁶² Sin embargo, no fue fácil llegar a este punto de equilibrio entre el criterio poblacional y el territorial. En efecto, como señala el profesor Matía Portilla,⁶⁶³ la distribución de los escaños entre las circunscripciones fue una de las cuestiones más debatidas durante el *iter* estatutario castellano-leonés, pues los puntos de partida de los grupos políticos mayoritarios estaban muy distantes. En concreto, el PSOE defendía un reparto de los escaños entre las provincias tomando como criterio su población, en tanto que la UCD proponía un sistema de reparto paritario entre las mismas, siguiendo el modelo fijado en el Estatuto del País Vasco. El sistema mixto finalmente adoptado obliga a que el decreto de convocatoria concrete, entre otras cosas, el número de diputados que corresponderá elegir a cada circunscripción (artículo 19.1 LECYL). Con base en lo anterior, el Decreto 1/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Junta de Castilla y León (por el que se convocaron las elecciones autonómicas del día 22 de mayo de 2011), fijó en ochenta y cuatro el número de procuradores que debían integrarlas, distribuidos del siguiente modo (artículo 2): Ávila, siete; Burgos, once; León, catorce; Palencia, siete; Salamanca, once; Segovia, siete; Soria, cinco; Valladolid, quince; y Zamora, siete (el tamaño medio de las circunscripciones es, por tanto, de 9,33 escaños). El profesor Sánchez Muñoz,⁶⁶⁴ analizando el sistema electoral de esta Comunidad Autónoma, pone de relieve dos aspectos que merecen ser subrayados. Por una parte, que la escasa magnitud de cinco de las nueve circunscripciones produce una “cierta concentración en la representación que favorece el mantenimiento de un sistema bipartidista”; y, por otra, que la diferencia en la representación de las diversas provincias “puede llegar a afectar al principio de igualdad del sufragio, puesto que la asignación de un número fijo de tres escaños por provincia provoca una sobrerrepresentación de las menos pobladas” (en este sentido, el valor electoral de un voto emitido en Soria es el doble que el de un voto que se deposita en León o Valladolid).

Para *concluir* este epígrafe queremos hacer unas últimas reflexiones sobre la magnitud de las circunscripciones en las elecciones autonómicas y sus conse-

662 Para efectuar esta asignación de diputados a cada provincia castellano-leonesa se debe utilizar, según indica el artículo 19.2 de la LECYL, el censo de población de derecho de la Comunidad Autónoma vigente en la fecha de la convocatoria de las elecciones.

663 Cfr. Matía Portilla, Edmundo: “El desarrollo del proceso autonómico”, en el libro colectivo *La entidad recuperada. Veinte años de autonomía en Castilla y León* (coordinador: Fernando Manero Miguel), Ámbito Ediciones, Valladolid, 2003, págs. 39 y sig.

664 Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar: “El régimen electoral de Castilla y León”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 495-496.

cuencias políticas. *Primera*: utilizando la clasificación del profesor Dieter Nohlen,⁶⁶⁵ podemos afirmar que, de las sesenta y cuatro circunscripciones autonómicas, cuarenta y cuatro son grandes (de más de diez escaños), es decir, un 68,75%; trece son medianas (de seis a diez escaños), esto es, un 20,31%; y solo siete son pequeñas (hasta cinco escaños), lo que representa un modesto 10,93%. *Segunda*: la horquilla entre el distrito de mayor magnitud (Madrid, que elige a ciento veintinueve diputados) y el de menor tamaño (Formentera, que solo escoge a uno) es enorme, lo que provoca que la proporcionalidad real de la fórmula electoral utilizada (regla D'Hondt) también sea extraordinariamente dispar. *Tercera*: la media de escaños por circunscripción en las elecciones autonómicas es de 19,03 (esto es, la cifra que resulta de dividir 1.218 diputados por 64 distritos electorales), en tanto que la media de escaños por circunscripción en las elecciones al Congreso de los Diputados es solo de 6,73 (cociente de dividir 350 por 52). En consecuencia, aunque en ambas elecciones se utilice la fórmula proporcional en su variante de la regla D'Hondt, podemos afirmar que en los Parlamentos autonómicos produce un resultado tres veces más proporcional que en la Cámara Baja de las Cortes Generales. En efecto, como señala lacónicamente y certeramente el profesor Torres del Moral, el número de diputados que se eligen en cada circunscripción es, en términos generales, "suficientemente elevado para el buen funcionamiento del sistema proporcional" en su variante de la regla D'Hondt.⁶⁶⁶ Como es evidente, la circunscripción en donde la proporcionalidad es más exacta –centesimal– es en Madrid, que, como sabemos, elige en una sola circunscripción ciento veintinueve diputados.

6.5. Una distribución de escaños especialmente conflictiva: el caso del Parlamento de las Islas Baleares (un recurso de inconstitucionalidad desestimado y una manifiesta inconstitucionalidad sobrevenida)

Como hemos indicado en el epígrafe anterior, la distribución de los diputados del Parlamento de las Islas Baleares entre las cuatro circunscripciones en que se divide la Comunidad Autónoma (que se corresponden con las cuatro islas habitadas

665 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 106.

666 Cfr. Torres del Moral, Antonio: "Sistemas...", *op. cit.*, págs. 222 y 237. Con criterio análogo, cfr. López Nieto, Lourdes: "Elecciones...", *op. cit.*, págs. 430 y 434; Jover Presa, Pere: "La forma de gobierno en las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate* (coordinadores: Josep Maria Castellà Andreu y Marco Olivetti), Atelier, Barcelona, 2009, pág. 176; Vidal Marín, Tomás: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 125-126.

del Archipiélago) ha sido y sigue siendo especialmente problemática. No obstante, desde la aprobación en 1986 de la Ley electoral balear la adjudicación de escaños ha permanecido inalterada: treinta y tres diputados para la isla de Mallorca; trece, para la de Menorca; doce, para la de Ibiza; y uno, para la de Formentera (artículo 12.2 LEIB). Se trata, por tanto, de números fijos con independencia de los cambios poblacionales –muy importantes– que se van produciendo en cada una de las islas.

A) El recurso de inconstitucionalidad resuelto por la Sentencia 45/1992

La polémica, sin embargo, no se cerró con la aprobación de la Ley electoral de las Islas Baleares. Por el contrario, cincuenta y seis diputados de Alianza Popular en el Congreso interpusieron un recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 12.2 de la misma, que –como hemos visto– es el que distribuye los escaños entre las cuatro islas. Los promotores del recurso estimaban inconstitucional el precepto indicado por dos motivos: primero, porque concedía un diputado más a Menorca que a Ibiza, cuando esta última isla tiene más población que aquella; y, segundo, porque para mantener el carácter proporcional del sistema era menester atribuir al menos dos diputados a Formentera, pues con solo uno el sistema se convertía en esa isla en mayoritario puro.⁶⁶⁷ El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 45/1992, de 2 de abril, desestimó dicho recurso basándose en los siguientes argumentos:⁶⁶⁸

– *En primer lugar*, el Tribunal puso de manifiesto la identidad sustancial existente entre la regulación transitoria prevista en el Estatuto de Autonomía⁶⁶⁹ y la

667 El fundamento jurídico primero de la STC 45/1992, *cit.*, sintetiza claramente los argumentos invocados por Alianza Popular para impugnar el referido artículo 12.2 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, reguladora del régimen electoral de las Islas Baleares. En concreto, afirma que se impugna –en el presente recurso de inconstitucionalidad– dicho precepto “por el doble motivo de atribuir un único escaño a la circunscripción insular de Formentera, lo que supondría un sistema mayoritario, contrario al artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía, que reproduce en el ámbito de la Comunidad Autónoma la exigencia del artículo 152.1 de la CE de un sistema electoral proporcional, y por otorgar 12 escaños a la isla de Ibiza y 13 a la de Menorca, a pesar de que esta última, se afirma, cuente con un censo electoral «significativamente menor», lo que supone una evidente discriminación que vulnera el artículo 14 en relación con el 23.2 de la Norma Fundamental”.

668 STC 45/1992, *cit.*, funds. juríd. 2º, 3º y 4º.

669 La disposición transitoria segunda-b del Estatuto de Autonomía de 1983 estaba redactada con el siguiente tenor literal: “El Parlamento de las Islas Baleares estará integrado por 54 diputados. Existirán cuatro distritos electorales correspondientes a cada una de las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera. La isla de Mallorca elegirá 30 diputados; la de Menorca, 12; la de

establecida en la Ley ahora recurrida (en efecto, aquella igual que esta otorgaba a la isla de Formentera un único diputado y atribuía, igualmente, un escaño más a Menorca que a Ibiza). Esta coincidencia básica entre ambas regulaciones llevó al Tribunal Constitucional a formular dos consideraciones. La primera, que el hecho de que no exista innovación normativa de relevancia, entre la regulación provisional estatutaria y la ahora impugnada, “contribuye a alejar la sospecha de una finalidad que carezca de una justificación objetiva” (como ya declaró, en un tema similar, la STC 193/1989).⁶⁷⁰ La segunda, que la referida disposición transitoria “constituye una interpretación autorizada del alcance que el legislador estatutario daba, aunque con carácter provisional, al artículo 20.1 del propio Estatuto,⁶⁷¹ que establece la necesidad de «un sistema de representación proporcional que asegurará una adecuada representación de todas las zonas del territorio». No es posible dudar –sigue razonando el Tribunal Constitucional– que el legislador estatutario no solo consideró plenamente compatible la disposición transitoria segunda con el referido artículo, sino que juzgó que precisamente esa distribución de escaños era la realización más adecuada de esos principios. Por ello, si bien es cierto que la disposición transitoria no puede tener alcance vinculante para el legislador ordinario, resulta, por el contrario, difícil concebir que el legislador que opta por reproducirla pueda estar actuando en contra” del propio Estatuto de Autonomía.

- *En segundo lugar*, en la Sentencia 45/1992, el Tribunal Constitucional tomaba en consideración, para fundamentar su criterio, la estructura territorial de la Comunidad Autónoma dibujada por el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (en su versión originaria de 1983). Así, tras recordar que el artículo 18.2 establecía la existencia de tres Consejos Insulares (el de Mallorca, el de Menorca y el de Ibiza-Formentera),⁶⁷² subrayaba que estaban compuestos –según el anterior artículo 38.1– “por los diputados elegidos para el Parlamento en las islas de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera”, de manera que, si

Ibiza, 11, y la de Formentera, 1”. Este precepto se aplicó exclusivamente a las primeras elecciones autonómicas, celebradas el día 8 de mayo de 1983, siendo sustituido en las siguientes por el artículo 12.2 de la LEIB, impugnado precisamente en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 45/1992.

670 STC 193/1989, *cit.*, fund. juríd. 4º.

671 Se refería, como es obvio, al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares *de 1983* (en vigor hasta el año 2007).

672 De acuerdo con los artículos 18.2 y 37 del Estatuto de Autonomía de 1983, a cada uno de estos Consejos Insulares le correspondían el gobierno, la administración y la representación de la isla o islas respectivas, gozando de autonomía en la gestión de sus intereses, de acuerdo con la Constitución, el Estatuto de Autonomía y las leyes del Parlamento.

bien se establecen cuatro circunscripciones electorales, “razones históricas, geográficas y demográficas hacen aconsejable considerar como un único ámbito las islas de Ibiza y Formentera, ya que la atribución de escaños a las islas se hace fundamentalmente como integrantes de las instituciones comunitarias que son los Consejos Insulares, atribuyéndose un único escaño a Formentera, con la finalidad de salvar su adecuada representación dentro del Consejo Insular de Ibiza-Formentera”.

- *En tercer lugar*, la STC 45/1992 nos recordaba –lo que ya era doctrina consolidada– cuál era el alcance que había que otorgar a la imposición, constitucional y estatutaria, de un sistema de representación electoral proporcional.⁶⁷³ Así, reiteraba que “la adecuada representación proporcional solo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible” (STC 40/1981); que “la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral” (STC 75/1985); que “el sistema proporcional puede asumir, en consecuencia, diversas variantes, y no puede excluirse que el legislador autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad” (STC 193/1989); y que, “en tanto el legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas o de sus aplicaciones en determinados casos, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales” (STC 193/1989).

A la luz de las consideraciones anteriores, el Tribunal Constitucional⁶⁷⁴ desestimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por Alianza Popular, respondiendo –con este objetivo– a cada uno de los argumentos aducidos en el mismo. En efecto:

- Ante el argumento de que la isla de Ibiza (con más población que la de Menorca) elegía un diputado menos que esta, el Tribunal Constitucional afirmó, en *primer lugar*, que “en forma alguna se ha demostrado que el censo de esta última sea *significativamente menor*” que el de aquella, por lo que –a su juicio– no parece que se dé “la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el

673 Cfr. *infra* V punto 1: “El imperativo constitucional: «un sistema de representación proporcional»”.

674 STC 45/1992, *cit.*, fund. juríd. 5º.

ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos de ambas islas que legitimaría la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema electoral que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción". Además, *en segundo lugar*, el Tribunal Constitucional argumenta que "en el presente supuesto, aunque admitiésemos una diferencia de trato entre ambas islas, tendría una explicación razonable y no discriminadora en el hecho de que también, a efectos de este cómputo, se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera, que forman un único Consejo Insular, unidad, por otra parte, consagrada por el propio artículo 69 de la Constitución, de forma que primero el legislador estatutario, y más adelante el ordinario, han preferido establecer una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza-Formentera, aun al coste de consagrar una mínima diferencia de representación entre las islas de Menorca e Ibiza, en modo alguno ni desproporcionada, por su alcance, ni arbitraria, porque con ello se asegura la «adecuada representación» de la isla de Formentera". Dicho con otras palabras, el legislador autonómico balear, a la hora de distribuir los escaños entre las distintas islas, tuvo que tener en cuenta no solo "la necesidad de conciliar los criterios de proporcionalidad y adecuada representación de cada una de ellas", sino también el hecho de que los diputados a elegir constituirían no solo el Parlamento de las Islas Baleares, sino "también los diferentes Consejos Insulares, órganos de gobierno y administración de las respectivas islas".

- Ante el argumento de que atribuir un solo escaño a la isla de Formentera atentaba contra el carácter proporcional que se exige al sistema electoral autonómico (pues lo convertía en esa isla en mayoritario puro, siendo por tanto menester, para mantener el referido carácter proporcional, asignar al menos dos diputados a la menor de las islas habitadas del archipiélago balear), el Tribunal Constitucional contestó afirmando que es "plenamente acorde a los preceptos estatutarios y constitucionales que se otorgue a la isla de Formentera un único" diputado, sin que tal opción política suponga vulnerar el carácter proporcional del sistema electoral. Para justificar esta decisión recordó el contenido del artículo 68 de la Constitución, que –no obstante consagrar para la elección del Congreso de los Diputados un sistema que atienda a criterios de representación proporcional– establece que "las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por *un* diputado" (apartado 2). Ello demuestra, a juicio del Tribunal Constitucional, que "es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada pobla-

ción, y que por su escasa importancia demográfica e incluso por las necesidades derivadas del propio carácter «proporcional» del sistema se le asigne un único escaño. No resulta por otra parte aceptable, por carecer de la más mínima apoyatura en el texto constitucional, la interpretación de los recurrentes que parecen identificar la «adecuada representación» con la necesidad de que en cada circunscripción obtengan efectivamente representación dos o más fuerzas políticas”.

B) La inconstitucionalidad sobrevenida de la distribución de escaños entre las islas de Menorca e Ibiza

Desde las elecciones autonómicas de 1986 hasta las de 2011, todas ellas se han celebrado con los guarismos ya indicados (33, Mallorca; 13, Menorca; 12, Ibiza; y 1, Formentera), y posiblemente seguirá siendo así, al menos, en un futuro próximo. A nuestro juicio, los argumentos esgrimidos por la STC 45/1992 sobre la corrección constitucional de la distribución de escaños efectuada por la Ley electoral balear de 1986 podían, en términos generales, aceptarse como correctos en el momento en que fueron formulados. Sin embargo, en la actualidad, sobre todo tras la aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007, la situación ha cambiado de forma muy sustancial, lo que nos conduce a afirmar –con toda rotundidad– que la actual atribución de trece escaños a Menorca y solo doce a Ibiza es contraria al artículo 23 CE, en relación con el 14 del mismo texto fundamental. Veamos los fundamentos de una afirmación tan radical:

- El *primer argumento* del Tribunal Constitucional para dar por bueno este reparto de diputados era que “en forma alguna se ha demostrado que el censo” de Menorca “sea *significativamente menor*” que el de Ibiza. Pues bien, al margen de que ya en 1986 Ibiza tenía un mayor número de electores que Menorca,⁶⁷⁵ hoy esta diferencia es mucho más clara:⁶⁷⁶ la isla de Ibiza cuenta con 132.637 habitantes de derecho y la de Menorca solo con 94.383. Por tanto, parafraseando

675 En el censo electoral que se utilizó para las primeras elecciones al Parlamento de las Islas Baleares (8 de mayo de 1983) constaban 42.118 inscritos en Menorca y 43.267, en Ibiza (cfr. Oliver Araujo, Joan: “Las primeras elecciones al Parlamento balear”, en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Govern Balear, Palma de Mallorca, 1988, pág. 259). Tres años más tarde, en 1986, el número de inscritos en el censo había ascendido a 45.424 en Menorca y 48.827 en Ibiza (cfr. Ribas Maura, Andrés: *El Estatuto...*, op. cit., pág. 133).

676 Datos del Instituto Nacional de Estadística. Real Decreto 1612/2010, de 7 de diciembre, por el que se declaran oficiales las cifras de población resultantes de la revisión del padrón municipal referidas al 1 de enero de 2010 (BOE de 23 de diciembre de 2010).

al propio Tribunal Constitucional, ahora sí que se daría claramente “la situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos de ambas islas que legitimaría la intervención” del mismo en la determinación del número de escaños de cada circunscripción. En efecto, como afirmó expresamente el Pleno del Tribunal Constitucional en el Auto 240/2008, “una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaños, puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevinida de la norma que establezca la distribución” de los mismos.⁶⁷⁷

- El *segundo argumento* del Tribunal Constitucional para considerar constitucional la distribución de trece escaños para Menorca y doce para Ibiza era que las Islas de Ibiza y Formentera constituían un único Consejo Insular. En efecto, en el momento en que se aprobó la LEIB y también en el momento que se dictó la STC 75/1992, había tres Consejos Insulares (los de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera) y cuatro circunscripciones electorales (las de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera), ya que los doce diputados autonómicos elegidos por la circunscripción de Ibiza y el diputado que lo era por la de Formentera, además de formar parte del Parlamento de las Islas Baleares, integraban un único Consejo Insular: el Consejo Insular de Ibiza-Formentera. De forma expresa, como ya hemos recordado, el Tribunal Constitucional argumentó que “en el presente supuesto, aunque admitiésemos una diferencia de trato entre ambas islas, tendría una explicación razonable y no discriminadora en el hecho de que también, a efectos de este cómputo, se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera, que forman un único Consejo Insular, unidad, por otra parte, consagrada por el propio artículo 69 de la Constitución”; o dicho con otras palabras, también del Tribunal Constitucional, que no puede desconocerse el hecho de que el legislador autonómico balear tuvo que tener en cuenta, además de los mandatos constitucionales y estatutarios, la circunstancia de que los diputados a elegir constituirían no solo el Parlamento de las Islas Baleares, sino también (debidamente separados) los tres Consejos Insulares; o, aún con palabras del Tribunal Constitucional –a nuestro juicio, bastante exageradas–, que “la atribución de escaños a las islas se hace fundamentalmente como integrantes de las instituciones comunitarias que son los Consejos Insulares”. Pues bien, este segundo argumento –que, a nuestro juicio, era el único realmente de peso– hoy ya no puede esgrimirse. En efecto, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares de 2007 ha ampliado –posiblemente sin la necesaria reflexión

677 ATC 240/2008, *cit.*, fund. juríd. 2º.

acerca de su constitucionalidad⁶⁷⁸ a cuatro el número de Consejos Insulares (dividiendo en dos el anterior Consejo de Ibiza-Formentera), al tiempo que ha alterado de forma radical la forma de reclutar a sus miembros. Ciertamente, el nuevo EAIB consagra la existencia de “los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera” (artículo 39.1), estableciendo que cada uno de los tres primeros “estará integrado por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional” (artículo 64.1),⁶⁷⁹ y que el nuevo Consejo Insular de Formentera estará integrado por los concejales del Ayuntamiento –único en la isla– de Formentera (artículo 63.2). Por tanto, el segundo argumento esgrimido en su momento por el Tribunal Constitucional ha dejado de ser atendible, por cambio en la estructura jurídico-territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

En síntesis, pues, como ya hemos indicado, el artículo 12.2 de la LEIB –que atribuye trece escaños a Menorca y solo doce a Ibiza– es claramente inconstitucional, lo que debe llevar a los legisladores autonómicos a corregirlo cuanto antes o al Tribunal Constitucional a declararlo contrario a la Constitución tan pronto como tenga la oportunidad de hacerlo. En pura teoría, tal posibilidad podría presentarse bien a raíz del planteamiento de una cuestión de inconstitu-

678 La creación en el EAIB de 2007 de un Consejo Insular exclusivo para Formentera, desgajado del de Ibiza, nos suscitó en su momento (cfr. Oliver Araujo, Joan: “¿Un senador para Formentera?”, en *Diario de Mallorca*, días 3 y 4 de marzo de 2007) y nos sigue suscitando hoy en día serias dudas acerca de su constitucionalidad, pues tal realidad jurídica independiente no parece compatible con el tenor literal del artículo 69.3 CE (“En las provincias insulares, cada isla o *agrupación de ellas*, con Cabildo o Consejo Insular, constituirán una circunscripción a efectos de elección de senadores, correspondiendo tres a cada una de las islas mayores –Gran Canaria, Mallorca y Tenerife– y uno a cada una de las siguientes islas o *agrupaciones*: *Ibiza-Formentera*, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma”). Criterio que parece compartir el Tribunal Constitucional en la referida STC 45/1992, al afirmar literalmente que “se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera, que forman un único Consejo Insular, *unidad*, por otra parte, *consagrada por el propio artículo 69 de la Constitución*” (fund. juríd. 5º). Podríamos pensar que, con la división en dos del anterior Consejo Insular de Ibiza-Formentera (consagrada en el EAIB de 2007), se ha producido una verdadera mutación constitucional, que posiblemente quedará consolidada en nuestro ordenamiento jurídico pues ninguno de los actores políticos, por una u otra razón, ha querido recurrirla. Una opinión contraria puede verse en el artículo de Ángel Custodio Navarro Sánchez: “La constitucionalitat del Consell de Formentera”, en *Diario de Ibiza*, día 7 de marzo de 2007.

679 Como vemos, siguiendo el ejemplo de los Cabildos canarios, los integrantes de los tres Consejos Insulares mayores de Baleares se eligen ahora en comicios diferenciados de los autonómicos (con independencia de que puedan celebrar el mismo día y de que los candidatos puedan ser parcialmente coincidentes).

cionalidad por un juez o tribunal, bien a través de una autocuestión de inconstitucionalidad, elevada al Pleno del Tribunal Constitucional por una de sus Salas o Secciones a raíz de la interposición de un recurso de amparo por quien se considerase directamente lesionado, en uno de sus derechos fundamentales, por dicha distribución de escaños entre las dos islas (artículo 55.2 LOTC). Sin embargo, no se nos escapan las enormes dificultades de articular, con probabilidades de éxito, tanto la cuestión de inconstitucionalidad como el recurso de amparo mencionados.

Cuadro 1

Circunscripciones electorales y número de diputados

Comunidad Autónoma	Norma que determina el tipo de circunscripción	Tipo de circunscripción	Acusaciones de <i>gerrymandering</i>	Número de circunscripciones	Número total de diputados	Nº de diputados que corresponde a cada circunscripción	Nº medio de diputados por circunscripción
País Vasco	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	3	75	25-25-25	25
Cataluña	Estatuto de Autonomía (transitoriamente) ¹	Provincia	No	4	135	85-18-17-15	33,75
Galicia	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	4	75	24-22-15-14	18,75
Andalucía	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	8	109	18-16-15-13-12-12-12-11	13,62
Asturias	Ley electoral autonómica	Agrupación de municipios ²	Sí	3	45	34-6-5	15
Cantabria	Estatuto de Autonomía	Provincia ³	No	1	39	39	39
La Rioja	Estatuto de Autonomía	Provincia ³	No	1	33	33	33
Murcia	Ley electoral autonómica	Agrupación de municipios ²	Sí	5	45	21-10-7-4-3	9
Valencia	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	3	99	40-35-24	33

(...)

(...)

Aragón	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	3	67	35-18-14	22,33
Castilla-La Mancha	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	5	49	12-11-10-8-8	9,80
Canarias	Estatuto de Autonomía	Isla	No	7	60	15-15-8-8-7-4-3	8,57
Navarra	Ley electoral autonómica	Provincia ³	No	1	50	50	50
Extremadura	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	2	65	36-29	32,50
Islas Baleares	Estatuto de Autonomía	Isla	No	4	59	33-13-12-1	14,75
Madrid	Estatuto de Autonomía	Provincia ³	No	1	129 ⁴	129	129
Castilla y León	Estatuto de Autonomía	Provincia	No	9	84 ⁴	15-14-11-11-7-7-7-5	9,33

1. La norma que determinará, de forma definitiva, el tipo de circunscripción será la futura ley electoral catalana (aún pendiente de aprobación).

2. Se ha producido la comarcalización de la Comunidad Autónoma.

3. La provincia coincide con la Comunidad Autónoma.

4. El número de diputados, en cada elección, viene determinado por el censo de población.



V.

**LA FÓRMULA ELECTORAL Y LAS
LISTAS ELECTORALES EN LOS
COMICIOS AUTONÓMICOS**



1. El imperativo constitucional: “un sistema de representación proporcional”

La Constitución Española (artículo 152.1), extendiendo a las Asambleas Legislativas autonómicas el modelo establecido para el Congreso de los Diputados (artículo 68.3), ordena que aquellas también sean elegidas con arreglo a “un sistema de representación proporcional”. Ello comporta, de manera inmediata, que quedan excluidas por inconstitucionales las fórmulas de reparto de escaños de carácter mayoritario.⁶⁸⁰ En efecto, la exigencia de dicha representación proporcional –sobre cuya justicia y conveniencia la doctrina ha mostrado pareceres no coincidentes–⁶⁸¹ se convierte en una “garantía objetiva del ordenamiento electoral” autonómico, ya que el legislador queda vinculado a este mandato. En consecuencia, el derecho a acceder a la condición de diputado solo se podrá considerar realizado “en su plenitud” si el sistema legal respeta el criterio de la proporcionalidad para la formación, por vía electoral, de la Cámara autonómica.⁶⁸²

680 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma”, ponencia presentada a la *Jornada sobre la reforma del régimen electoral general*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, día 23 de octubre de 2008, pág. 3 (todas las citas se harán del texto fotocopiado que se nos entregó en dicha *Jornada*).

681 El sistema proporcional de asignación de escaños es, a juicio del profesor Francisco José Bastida Freijedo (“La soberanía borrosa: la democracia”, en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 1 [Soberanía y Constitución], 1998, pág. 440), el más democrático, “pues es el que más se ajusta a aquella idea originaria de unanimidad fundacional (peso igual de las fracciones de soberanía y presencia de todas en el contenido del Contrato)”. En efecto, el planteamiento que subyace en las fórmulas proporcionales parece responder a un criterio de justicia elemental (“a cada uno lo suyo”), consigue una representación más ajustada de la voluntad general y disminuye el porcentaje de “votos inútiles”. Ventajas que han motivado que una parte importante de la doctrina española haga una valoración positiva del modelo proporcional. Sin embargo, como es sabido, dicha valoración no es unánime, habiéndose levantado cualificadas voces en sentido contrario. En efecto, los inconvenientes de las fórmulas proporcionales también son conocidos, y los entusiasmos que levantaban hace unas décadas se han enfriado en no poca medida. Así, el profesor Alfonso Fernández-Miranda Campoamor (“Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, págs. 21 y 34), con evidente ironía, se refiere al “aura de respetabilidad suprema al servicio de criterios de justicia abstracta de que goza el *proporcionalismo*”. Criterio que, como explica el Catedrático de la Universidad Complutense, está lejos de compartir en todos sus términos, al cuestionar “*la intrínseca virtud democrática del proporcionalismo*”.

682 STC 75/1985, de 21 de junio (ponente: Ángel Escudero Del Corral), *BOE* de 17 de julio de 1985, fund. jur. 5º; STC 225/1998, de 25 de noviembre (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 30 de diciembre de 1998, fund. jur. 4º.

Con la obligación constitucional de atender a criterios proporcionales se persigue que la fuerza parlamentaria de cada partido político “se corresponda con su implantación social, dando así forma jurídica a la expresión del pluralismo presente en la sociedad”, de modo que pueda considerarse de forma razonable que la ley es la expresión de la voluntad popular.⁶⁸³ Las fórmulas proporcionales, que solo se pueden utilizar en circunscripciones plurinominales, pretenden que el Parlamento refleje fielmente el peso electoral de cada fuerza política, es decir, que sea un espejo o una maqueta de la población que lo elige; por tanto, para lograrlo, cada partido político debe tener en el Parlamento un número de diputados, más o menos, proporcional a su número de votos. Dicho con otras palabras, las fórmulas proporcionales se definen por el objetivo de intentar una correlación entre el respaldo electoral y la representación parlamentaria de las formaciones políticas que concurren a las elecciones, es decir, “por conseguir una adecuación entre los votos recibidos y los escaños obtenidos por cada una de ellas. Se trata de que la *importancia parlamentaria* de cada contendiente guarde relación con su *importancia electoral*, que los escaños a proveer se distribuyan entre las fuerzas políticas en función del número de votos recibidos. El sistema electoral proporcional es, por tanto, una especie de «*suum cuique electora*», que pretende que el Parlamento sea fiel reflejo del pluralismo político expresado en las urnas. Se enfrenta, como es sabido, al sistema electoral mayoritario, conocido tradicionalmente con la expresión inglesa «*first past the post system*»⁶⁸⁴ y cuyos designios son, obviamente, opuestos: reforzar la presencia parlamentaria” de los grupos políticos con mayor apoyo ciudadano, con el objetivo de conseguir “la formación de mayorías parlamentarias claras y definidas”.⁶⁸⁵

Como señaló el Tribunal Constitucional en la temprana Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre,⁶⁸⁶ la representación proporcional “es la que persigue atribuir a cada

683 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 189.

684 Se trata de una fórmula deportiva que, literalmente, se podría traducir como “el primero que pase el poste (gana)”. De forma más libre sería: “el que primero llega, gana”.

685 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política”, en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, pág. 89.

686 STC 40/1981, de 18 de diciembre (ponente: Antonio Truyol Serra), *BOE* de 14 de enero de 1982, fund. juríd. 2º. Doctrina que se reitera en la STC 76/1989, de 27 de abril (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 22 de mayo de 1987, fund. juríd. 4º. Para un estudio de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la representación proporcional, cfr. Cámara Villar, Gregorio: “Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema español”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, págs. 205-220.

partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación a su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real". Sin embargo, también puso de relieve que "la proporcionalidad en la representación, difícil de alcanzar de suyo, lo es tanto más cuanto menor" sea el número de escaños a cubrir en cada distrito en relación con el de las fuerzas políticas que han concurrido a las elecciones.⁶⁸⁷ Lo que le lleva a afirmar, como realidad insoslayable, que la "representación proporcional exigida solo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible".⁶⁸⁸ En sentencias posteriores, precisando aún más su doctrina inicial, el Tribunal Constitucional⁶⁸⁹ afirmó que "la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo" de esta fórmula electoral, para hacer posible su aplicación, "implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada". Dicho con otras palabras, y expresando lo que es doctrina constante del Tribunal Constitucional (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990, 45/1992 y 225/1998, entre otras), la proporcionalidad debe verse como un mandato de

687 Con análogo criterio, en la STC 36/1990, de 1 de marzo (ponente: José Vicente Gimeno Sendra), *BOE* de 22 de marzo de 1990, fund. juríd. 2º, se afirma que "la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal y la dificultad es mayor cuanto menor sea el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes". Y, abundando en la misma idea, la STC 4/1992, de 13 de enero (ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer), *BOE* de 13 de febrero de 1992, fund. juríd. 2º, recuerda "una doctrina jurisprudencial de este Tribunal muy consolidada, conforme a la cual (...) es notorio que una proporcionalidad estricta es algo difícil de alcanzar en toda representación, y tanto más cuanto más reducido sea el número de representantes a elegir o el colegio a designar".

688 STC 40/1981, *cit.*, fund. juríd. 2º. En términos casi idénticos, en la STC 36/1990, *cit.*, fund. juríd. 2º, se afirma que "la adecuada representación proporcional solo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia". Y, con criterio análogo, la STC 4/1992, *cit.*, fund. juríd. 2º, subraya que la representación proporcional "solo puede ser, por definición, imperfecta, y resultar exigible dentro de un razonable margen de flexibilidad, siempre y cuando no llegue a alterarse su propia esencia". A pesar de esta doctrina *laxa*, el Tribunal Constitucional señala unas *líneas rojas* que, en ningún supuesto, podrán sobrepasarse. En concreto, afirma que "será preciso, en todo caso, evitar la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario o de mínima corrección"; y que, siendo admisible un sistema electoral que no sea "pura ni idealmente proporcional en el sentido matemático de la palabra", sí que debe permitir que "a un grupo minoritario se le pueda dar una representación que un puro sistema de mayorías impediría". STC 40/1981, *cit.*, fund. juríd. 2º.

689 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 5º.

“tendencia” que “orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito”.⁶⁹⁰ Por tanto, el sistema electoral proporcional puede asumir diversas modalidades, y no puede excluirse que el legislador autonómico, en el momento de fijar la variante concreta, en el uso de su legítima libertad de elección, “introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad, a la vista de las necesidades derivadas del principio de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos”. Consecuentemente, “en tanto el legislador autonómico se funde en fines u objetivos legítimos y razonables y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas, o de su aplicación en casos determinados, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales”.⁶⁹¹ Así, la proporcionalidad (o, mejor dicho, la desviación de la misma) enjuiciable en amparo, en cuanto constitutiva de discriminación vedada por el artículo 23.2 de la Constitución, “no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique”.⁶⁹² En coherencia con ello, “las desviaciones de la proporcionalidad susceptibles de configurar una lesión del artículo 23.2 de la Constitución y, por ello, revisables en vía de amparo constitucional, tienen que poseer una innegable entidad, a la par que estar desprovistas de un criterio objetivo y razonable que pueda permitir justificarlas”.⁶⁹³

El Tribunal Constitucional realizó una aplicación concreta de esta doctrina general al analizar el cumplimiento del mandato de la proporcionalidad en las Comunidades Autónomas insulares. Así, en la Sentencia 225/1998⁶⁹⁴ afirma que la opción legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias (igual que la de la Comunidad de las Islas Baleares) de establecer circunscripciones electorales insulares, aunque opera “como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad”, resulta “constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el

690 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 7º.

691 STC 193/1989, de 16 de noviembre (ponente: Luis López Guerra), *BOE* de 5 de diciembre de 1989, fund. juríd. 3º y, muy especialmente, fund. juríd. 6º; STC 45/1992, de 2 de abril (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 6 de mayo de 1992, fund. juríd. 4º.

692 STC 36/1990, *cit.*, fund. juríd. 2º; STC 4/1992, *cit.*, fund. juríd. 2º. Estas dos resoluciones del Tribunal Constitucional afirman reproducir expresamente la doctrina fijada en el fundamento jurídico 3º de la STC 75/1985, de 21 de junio. Sin embargo, a pesar de nuestras reiteradas lecturas de este fundamento jurídico (y de toda la Sentencia), nos ha sido imposible localizar aquella referencia, por lo que concluimos que, tal vez, esta autocita del Tribunal Constitucional no sea correcta.

693 STC 4/1992, *cit.*, fund. juríd. 2º.

694 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 7º.

denominado «hecho insular», circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (artículos 69.3 y 141.4). En consecuencia, el imperativo de proporcionalidad del artículo 152.1 CE común a los sistemas electorales autonómicos, puede ser atemperado para la Comunidad Autónoma de Canarias [*y también la de Baleares*] en virtud del especial significado que adquiere la obligación de asegurar la «representación de las diversas zonas del territorio» (artículo 152.1 CE) en las Comunidades Autónomas insulares”. En efecto –como había declarado el mismo Tribunal Constitucional, en relación con la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares–, “es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo a circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a determinada población, y que por su escasa importancia demográfica e incluso por las necesidades derivadas del propio carácter «proporcional» del sistema se le asigne un único escaño” (se refería, en concreto, a la pequeña isla de Formentera).⁶⁹⁵

La Constitución, tras indicar que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas serán elegidas de acuerdo con un sistema de naturaleza proporcional, no añade nada más. Este silencio deja un amplio margen de libertad al legislador autonómico, que, respetando el principio de la proporcionalidad, puede optar por diversas fórmulas. En efecto, el modelo proporcional se manifiesta, como es sabido, en diversas versiones: fórmulas del cociente electoral o de los restos mayores y fórmulas del divisor o de las medias más altas. Dentro de las primeras, figuran las denominadas Hare, Droop y Hagenbach-Bischoff; dentro de las segundas, incluiríamos los métodos D’Hondt, Sainte-Laguë, Imperiali, Igualado o Sainte-Laguë modificado, Danés y Huntington.⁶⁹⁶ No se olvide que, con los

695 STC 45/1992, *cit.*, fund. juríd. 5º.

696 Para recordar, muy brevemente, el funcionamiento de cada una de estas fórmulas proporcionales, seguiremos, en términos generales, una obra ya clásica del profesor Dieter Nohlen (*Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 127-137). De acuerdo con este autor, para el reparto de escaños en proporción a los votos logrados por cada candidatura, existen “diversos métodos de cómputo, entre cuya multiplicidad se distinguen, en primer lugar, dos tipos fundamentales sobre los cuales se organiza después una serie de métodos de cálculo: se trata de los procedimientos del divisor y del cociente electoral. En el fondo, ambos procedimientos no se distinguen gran cosa por el método de cálculo –pues los dos son procedimientos de divisor– sino por el resultado que obtienen. El procedimiento del cociente electoral, en la mayoría de sus formas y por lo general, no conduce a un reparto completo de los escaños; por el contrario, suele quedar un resto de ellos que hay que atribuir posteriormente en un segundo o tercer repartos”. Por el contrario, “los procedimientos de divisor consiguen siempre un reparto completo de todos los escaños” que se han de asignar. En síntesis, pues, las fórmulas proporcionales pueden clasificarse en:

mismos resultados electorales, cada una de estas fórmulas proporcionales puede producir una distribución de escaños diferente. En consecuencia, es obvio que la opción por una u otra no tiene nada de inocente, sino que es una decisión –basada en los propios intereses electorales– que persigue objetivos políticos muy concretos y perfectamente conocidos.

Como indica la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1985, de 21 de junio,⁶⁹⁷ no puede deducirse de la referencia constitucional al sistema proporcional la “suficiente precisión” para extraer de ella “todo un sistema de escrutinio suscep-

A) Fórmulas del cociente electoral o de los restos mayores. Los procedimientos del cociente electoral parten de la idea de que a cada cantidad determinada de votos (cociente electoral) le corresponde un diputado. Para encontrar este cociente se toma, normalmente, como dividiendo la cantidad de sufragios válidos emitidos en el distrito electoral, en tanto que el divisor, por su parte, puede variar: o bien es el número de los escaños que corresponden a la circunscripción (en este supuesto, el método de cálculo recibe el nombre de “procedimiento de cociente electoral simple” o *método de Hare*) o es igual al número de escaños que corresponde a la circunscripción incrementado en uno, dos, tres, etc. Al aumentar el divisor se producen, lógicamente, cocientes más pequeños. “Esto tiene como consecuencia el aumento del número de escaños que se pueden atribuir por medio del procedimiento del cociente electoral (en una primera distribución) y ello de modo continuado con el aumento del divisor. De esta manera se puede determinar la cantidad de escaños que habrá que repartir en segunda o tercera distribuciones”. La fórmula más difundida del procedimiento del cociente electoral es el *método de Droop*. Según esta fórmula, que reduce la proporcionalidad del método Hare, se obtiene el cociente electoral dividiendo el número de votos válidamente emitidos por el número de escaños que corresponden elegir en la circunscripción incrementado en una unidad. En fin, todos los procedimientos del cociente electoral en los que el divisor no es igual a la cantidad de escaños de la circunscripción (cuota Hare) o a la cantidad de escaños de la circunscripción más uno (cuota Droop) “se llaman procedimientos del cociente electoral rectificado” (o, también, *método de Hagenbach-Bischoff*).

B) Fórmulas del divisor o de las medias más altas. Los procedimientos del divisor (también llamados de la media más alta o de la cifra más alta) establecen que los votos logrados por cada partido en cada una de las circunscripciones electorales en donde haya presentado candidaturas se dividirán “por una serie continua de números (serie de divisores)” y los escaños se atribuirán siguiendo el orden (de mayor a menor) de los cocientes obtenidos. De entre este grupo de fórmulas electorales proporcionales, la más conocida entre nosotros es la denominada regla D’Hondt (que utiliza como serie de divisores los números naturales: 1, 2, 3, 4, 5, etc.); sin embargo, existen numerosas variantes de la misma, cuya única diferencia es la serie de divisores utilizada. Así, el método Imperiali utiliza como divisores los números 2-3-4-5, etc.; el método Sainte-Laguë, los números 1-3-5-7, etc.; el método igualado o método Sainte-Laguë modificado, los números 1,4-3-5-7, etc.; el método danés, los números 1-4-7-10-13, etc.; y el método Huntington, los números 1,41-2,45-3,46-4,47, etc. o, lo que es lo mismo, las raíces cuadradas de los números 1,2-2,3-3,4, etc. Como subraya el profesor Nohlen, es importante entender los divisores de cada uno de dichos modelos “como series matemáticas y estudiarlas con una perspectiva comparativa. Esto supone que lo decisivo para el resultado que pueda dar la serie no es la magnitud del primer divisor, sino la relación recíproca de los números que constituyen la serie”.

697 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 3º.

tible de aplicación sin mayores concreciones normativas". En efecto, no se puede "hablar, sin mayor precisión, de un sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños". Ello significa –sigue diciendo el Tribunal Constitucional– que las genéricas directrices constitucionales y estatutarias en favor de la proporcionalidad provocan "la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo específico de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador, y en la amplia diversidad de soluciones que este puede adoptar no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un «bloque de la constitucionalidad» como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas, naturaleza que, en cuanto entraña un bien constitucional en sí mismo valioso, lejos de ser debilitada, ha de ser preservada y reforzada por este Tribunal. Ni la Constitución ni *[los Estatutos de Autonomía]*... han pretendido, en efecto, introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema «puro» de proporcionalidad, y si con tal expresión se entiende que la única opción constitucionalmente válida sería la que atribuyese, sin desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos, debe decirse que semejante sistema ni existe entre nosotros, desde luego, ni en el Derecho comparado en parte alguna, ni acaso en ningún sistema imaginable".⁶⁹⁸

Analizando los resultados parlamentarios obtenidos por cada una de las fuerzas políticas que concurren a unas elecciones autonómicas, siempre apreciamos diferentes supuestos de infrarrepresentación (es decir, de partidos que obtienen un menor porcentaje de escaños que de votos) y de suprarrepresentación (esto es, de fuerzas políticas que, en la relación entre el porcentaje de sufragios obtenido y el porcentaje de escaños logrado, han salido beneficiadas). En términos generales, se produce una prima a la concentración del voto, lo que beneficia a los partidos con muchos apoyos en todas o en algunas de las circunscripciones, y se penaliza la dispersión de los sufragios, lo que perjudica a aquellas formaciones políticas con apoyos electorales modestos repartidos en todas las circunscripciones y no concentrados en algunas de ellas (este efecto es, dado el menor tamaño de las circunscripciones, mucho más visible y distorsionador en las elecciones al Congreso de los Diputados que en las de los Parlamentos autonómicos). En todo

698 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 5º; STC 76/1989, *cit.*, fund. juríd. 4º.

caso, como afirma el Consejo de Estado,⁶⁹⁹ tales disfunciones son frecuentes en todos los sistemas electorales proporcionales,⁷⁰⁰ “cuando no impuestas de manera explícita por el constituyente o el legislador ordinario, y –precisamente por ello– no es la mera existencia de aquellas, sino su alcance y justificación, lo que permite enjuiciar, en un sentido más o menos favorable, el grado de proporcionalidad del régimen de escrutinio utilizado”.

2. La unánime opción por la regla D’Hondt

2.1. Libertad constitucional, silencio estatutario y homogeneidad legislativa

Como señalábamos en el epígrafe anterior, la Constitución solo exige que los Parlamentos autonómicos sean elegidos “con arreglo a un sistema de representación proporcional” (artículo 152.1), admitiendo, en consecuencia, cualquiera de sus modalidades. Por su parte, los diecisiete Estatutos de Autonomía se han limitado a reproducir, incluso en términos muy parecidos, aquel imperativo constitucional, sin añadir mayores precisiones. En efecto, utilizan la fórmula “atendiendo a criterios de representación proporcional”, los Estatutos del País Vasco (artículo 26.3), Andalucía (artículo 104.2), Aragón (artículo 37.3), Navarra (artículo 15.2) y Madrid (artículo 10.1); “atendiendo a criterios de proporcionalidad”, el Estatuto de Valencia (artículo 23.1); “de acuerdo con un sistema de representación proporcional”, los Estatutos de Galicia (artículo 11.2) y Castilla-La Mancha (artículo 10.2); “de acuerdo con un sistema proporcional”, el Estatuto de Cantabria (artículo 10.1); “de acuerdo con criterios de representación proporcional”, el Estatuto de Extremadura (artículo 17.1); “con aplicación de un sistema de representación proporcional”, el Estatuto de Asturias (artículo 25.1); “mediante un sistema de representación proporcional”, los Estatutos de las Islas Baleares (artículo 41.1) y Castilla y León (artículo 21.1); “asegurando la

699 Cfr. Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pág. 185.

700 A modo de ejemplo gráfico, podemos traer a colación los datos de las elecciones generales italianas de 2008. En ellas, tres formaciones políticas que tuvieron un apoyo ciudadano de un 1,5 por ciento de los votos lograron 11 escaños; por el contrario, otras tres formaciones que consiguieron un 6,5 por ciento de los votos no obtuvieron ningún escaño, a causa precisamente de la elevada dispersión de los sufragios recibidos.

proporcionalidad del sistema”, el Estatuto de La Rioja (artículo 17.1); “el sistema electoral es de representación proporcional”, el Estatuto de Cataluña (artículo 56.2); “el sistema electoral es el de representación proporcional”, el Estatuto de Canarias (artículo 9.2); y “el sistema electoral será proporcional”, el Estatuto de Murcia (artículo 24.1).

Ante la libertad que ofrecen la Constitución (dentro del modelo proporcional) y los Estatutos de Autonomía (que no aportan nada nuevo), los Parlamentos autonómicos tenían un amplio margen para la experimentación normativa. Sin embargo, estas posibilidades no han sido en absoluto explotadas por los legisladores autonómicos que, de forma automática, se han limitado a reproducir la variante de la regla D’Hondt establecida para el Congreso de los Diputados.⁷⁰¹ En efecto, todas las leyes electorales autonómicas (concretando el mandato constitucional, que había reproducido el respectivo Estatuto) han precisado que la fórmula proporcional elegida (entre las muchas posibles) es la denominada –doctrinalmente, pues ni la Ley del Estado ni las leyes autonómicas le dan ningún nombre– regla D’Hondt.⁷⁰² En concreto, once leyes autonómicas describen (seis de ellas con ejemplo incluido) cómo se aplica la fórmula electoral elegida (artículo 12 LEPV, artículo 10 y disposición adicional segunda LEG, artículo 18 LEAN, artículo 13 y anexo LEAS, artículo 20 LELR, artículo 15 LERM, artículo 12 y anexo II LECV, artículo 14 LEAR, artículo 17 LECLM, artículo 19 LEEX y artículo 20 LECYL),⁷⁰³ en tanto que otras cinco leyes electorales autonómicas se remiten al artículo 163.1 de la LOREG para explicar el funcionamiento de la fórmula electoral escogida. Esta es, precisamente, la técnica utilizada por las leyes electorales de Cantabria (artículo 17.2), Navarra (artículo 10.2),

701 De forma gráfica, el profesor Ángel Luis Sanz Pérez (“El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pág. 191) afirma que “ni una sola ley autonómica varía una sola coma de lo dispuesto en la LOREG” en lo que se refiere a la fórmula electoral elegida para el Congreso de los Diputados. En el mismo sentido, cfr. Garrido Criado, Clara: “Los sistemas electorales autonómicos”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 281.

702 Además de utilizarse para las elecciones al Congreso de los Diputados y a los Parlamentos autonómicos, la regla D’Hondt se emplea –en España– para las elecciones municipales, a los consejos y cabildos insulares y al Parlamento Europeo. Es decir, para todas las elecciones políticas, a excepción de las del Senado.

703 De estas legislaciones electorales autonómicas, incluyen un ejemplo concreto del funcionamiento de la regla D’Hondt las de Galicia, Andalucía, Asturias, Valencia, Extremadura y Castilla y León. Por su parte, la legislación de Castilla-La Mancha remite, de forma expresa, al ejemplo del artículo 163 de la LOREG.

Islas Baleares (artículo 12.3), Madrid (artículo 18.3)⁷⁰⁴ y Canarias (disposición final primera).⁷⁰⁵ Cataluña, como sabemos, carece todavía de ley electoral; por tanto, sigue aplicándose en esta Comunidad Autónoma lo establecido en la disposición transitoria cuarta de su Estatuto de 1979 (declarada expresamente vigente por la disposición transitoria segunda del EAC de 2006), de acuerdo con la cual “en todo aquello que no esté previsto en la presente disposición (entre otras muchas cosas, la fórmula electoral) serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados”, es decir –actualmente– la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

En síntesis, podemos afirmar que la regla D’Hondt es el criterio de proporcionalidad que, sin excepción, utilizan tanto el legislador estatal (para las elecciones al Congreso de los Diputados) como todos los legisladores autonómicos (para las elecciones a sus respectivas Asambleas Legislativas). El motivo de este mimetismo, sin fisuras, de los legisladores autonómicos puede explicarse, en parte, por la creencia ampliamente extendida de que la regla D’Hondt “ya había sido probada con éxito” en las elecciones generales y había propiciado mayorías parlamentarias estables de diferente signo ideológico.⁷⁰⁶ Sin embargo, a pesar de que en ambas elecciones se utilice la regla D’Hondt como fórmula para distribuir los escaños, los efectos que produce no son los mismos, dada la diferente magnitud de las circunscripciones en unas y otras. En efecto, como hemos visto en el capítulo anterior, en tanto que en las elecciones al Congreso de los Diputados la inmensa mayoría de las circunscripciones son de tamaño bajo o medio-bajo, en las elecciones autonómicas la mayoría de los distritos son de magnitud alta o media-alta. Tal circunstancia tiene efectos de gran importancia

704 La LECM no remite nominalmente al artículo 163.1 de la LOREG, aunque sí de forma indirecta, al afirmar –en su artículo 18.3– que “la atribución de escaños se hará en la forma establecida por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para la atribución de escaños de diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales”.

705 La peculiaridad de la LECC (que excluye de su regulación, según la propia Exposición de Motivos, los aspectos “referidos en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía y aquellos que vengan contemplados explícitamente por preceptos directamente aplicables de la LOREG y que no requieran de una adaptación al ámbito autonómico”) determina que no se incluya en la misma ninguna referencia a la fórmula electoral que concrete la “proporcionalidad” que impone la Constitución y el propio Estatuto de Autonomía. Ante esta laguna, es preciso acudir a la disposición final primera de la LECC, redactada con el siguiente tenor: “En lo no previsto por esta Ley, será de aplicación lo dispuesto en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, y su desarrollo reglamentario...”.

706 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 5, 2007, pág. 104.

para determinar el alcance real de la proporcionalidad del sistema. Ciertamente, si en los comicios generales se producen, en la práctica, resultados parecidos a los de un sistema mayoritario corregido,⁷⁰⁷ en los comicios autonómicos, al tener la mayoría de las circunscripciones “dimensiones idóneas”, el sistema proporcional despliega todos sus efectos característicos. Dicho de forma más lapidaria, el sistema proporcional –aun utilizando la misma fórmula en ambos casos– funciona mucho mejor en las elecciones autonómicas que en las del Congreso de los Diputados.⁷⁰⁸

2.2. Concepto, aplicación y efectos de la regla D’Hondt

Como acabamos de indicar, *todas* las Comunidades Autónomas, a la hora de concretar la exigencia constitucional de proporcionalidad, han optado por emplear la regla D’Hondt, denominada así en reconocimiento a su creador, el jurista y matemático belga Víctor D’Hondt. Esta fórmula de reparto de escaños está vigente en nuestro ordenamiento jurídico desde el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales (artículo 20, apartados 4, 5 y 6), cuyo preámbulo ya la calificó de “poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias”. Durante el *iter* parlamentario de la LOREG, la regla D’Hondt recibió algunas críticas en la Cámara Baja, por las desviaciones que introduce en el principio de proporcionalidad en favor de las listas más votadas en cada circunscripción, sobre todo en las de tamaño pequeño. Precisamente por ello, desde algunos grupos minoritarios se propuso “sustituir el sistema de cocientes sucesivos de la regla D’Hondt por la fórmula del resto mayor basada en el cálculo de la cuota electoral, que se consideraba más proporcional que aquella; tales propuestas, sin embargo, no prosperaron, por el apoyo de los principales partidos políticos” a la fórmula D’Hondt.⁷⁰⁹ De hecho, como subraya el profesor Montero Gibert,⁷¹⁰ el número de enmiendas que se presentaron al Proyecto de la

707 Un ejemplo de sistema electoral mayoritario corregido es el que se utilizó en la II República española. Cfr. Oliver Araujo, Joan: *La II República en Baleares: elecciones y partidos políticos. (Ensayo de sociología electoral balear)*, Institut d’Estudis Baleàrics, Palma de Mallorca, 1983, págs. 15-34; Idem: “Las elecciones del Frente Popular en Baleares”, en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 13, 1986, págs. 23-59.

708 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, págs. 74-75. Este autor llega a afirmar que “la variación elocuente de un elemento tan fundamental como es la dimensión de las circunscripciones permite hablar de un sistema distinto”.

709 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 151-152.

710 Cfr. Montero Gibert, José Ramón: “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997, pág. 11.

LOREG en su tramitación parlamentaria fue escaso y el texto final fue aprobado casi por unanimidad.

La aplicación concreta de la fórmula D'Hondt se explica (ejemplo incluido) de forma paradigmática en el artículo 163.1 de la LOREG, en los siguientes términos: A) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hayan superado la barrera electoral establecida (en el caso de que esta, efectivamente, se haya fijado), es decir, las que no hayan logrado el porcentaje mínimo de votos exigido para entrar en el reparto de escaños. B) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas. C) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, 4, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro con los cocientes resultantes de las divisiones anteriores. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro indicado, atendiendo a un orden decreciente. D) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que haya obtenido mayor número total de votos en la circunscripción. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. E) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudicarán a los candidatos incluidos en ellas, por el orden de colocación en que aparezcan.

Si analizamos la LOREG y las leyes electorales autonómicas observamos una pequeña diferencia, en realidad solo aparente, de la normativa vasca respecto a todas las demás leyes electorales. Esta disparidad se refiere a la resolución de los empates, esto es, *cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas* (punto "D" del alistamiento anterior). En efecto, en tanto que en la legislación electoral general y en la de quince Comunidades Autónomas se afirma que el escaño en disputa se atribuirá a la candidatura que haya obtenido un mayor número total de votos en la circunscripción y, si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, por sorteo (artículo 163.1.d LOREG y artículos análogos de las leyes electorales autonómicas), en la Ley electoral vasca se establece que el desempate se resolverá, en primer lugar, sacando decimales (atribuyéndose el escaño, lógicamente, a aquella candidatura que obtenga decimales más altos) y, si con esta regla se mantuviera la igualdad, se aplicarían las dos reglas comunes, esto es, en primer lugar, atender a la lista más votada en su conjunto y, en último extremo, acudir al sorteo (artículo 12.1.d y f LEPV). Sin embargo, esta diferencia es, como indicábamos, solo aparente, pues el Tribunal Constitucional ha precisado que en todos los casos –aunque las leyes electorales no lo digan expresamente– es necesario sacar

decimales de los cocientes antes de acudir a las normas subsidiarias. En efecto, de conformidad con su interpretación,⁷¹¹ “la fórmula electoral de la llamada regla D’Hondt, contenida en el artículo 163 de la LOREG, consiste en un mecanismo matemático en virtud del cual se procede a la atribución de escaños [...] con base a una serie de reglas. Entre ellas, el apartado 1.c del mencionado precepto indica que «los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente». Cuando en la relación de cocientes –continúa el apartado 1.d– coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, «el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido». La Ley prevé, pues, una norma general para la atribución de escaños en función del resultado de los cocientes, obtenidos a través de sucesivas divisiones de los votos logrados por cada candidatura, de mayor a menor. Y prevé, a su vez, una regla subsidiaria –subsidiaria en el sentido de que de la anterior no pueda obtenerse otro resultado– para atribuir, en caso de coincidencia absoluta de cocientes, un escaño. Siendo esta la estructura del precepto, cabe entender que la operación matemática en que consiste la regla general se agota si la misma se lleva hasta el final, esto es, si el cociente resultante incluye su parte entera y decimal”. De este modo, concluye el Tribunal Constitucional, hay que interpretar la regla establecida en el artículo 163.1.c de la LOREG en el sentido que los escaños discutidos “se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, en su parte entera y decimal, atendiendo a un orden decreciente”.

De la aplicación de la fórmula D’Hondt, como es sabido, “resulta cierta ventaja para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula”.⁷¹² De hecho, esta fórmula opera, precisamente, “como correctivo de la regla de proporcionalidad pura, y como tal es una modulación” de la misma.⁷¹³ Estos efectos han sido ampliamente reconocidos por la doctrina. Así, según el profesor Gálvez Muñoz,⁷¹⁴ la regla D’Hondt “ha triunfado por su sencillez y, al mismo tiempo, por ser una de las «menos proporcionales» entre las fórmulas calificadas como proporcionales”. Criterio que, en parte, parece compartir el profesor Sanz Pérez,⁷¹⁵ al señalar que, precisamente en esta circunstancia, radica “la mayor virtud de la fórmula D’Hondt” (pues faci-

711 STC 115/1995, de 10 de julio (ponente: Enrique Ruiz Vadillo), *BOE* de 3 de agosto de 1995, fund. juríd. 7º.

712 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 5º.

713 STC 4/1992, *cit.*, fund. juríd. 3º.

714 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 94.

715 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis: “El sistema...”, *op. cit.*, pág. 192.

lita la formación de Gobiernos estables) y su “mayor defecto” (pues produce repartos de escaños que están lejos de la pura proporcionalidad). Con todo, no puede desconocerse que la distorsión de la proporcionalidad se produce mucho más por la escasa magnitud de las circunscripciones que por la concreta fórmula electoral utilizada. En efecto, muchas de las limitaciones a la proporcionalidad que se achacan a la regla D’Hont son, en realidad, más imputables al pequeño tamaño de los distritos y a las distorsiones en el reparto territorial de escaños que a la fórmula electoral propiamente dicha.⁷¹⁶ Como apuntó Stein Rokkan,⁷¹⁷ aplicando la fórmula D’Hondt, el porcentaje mínimo de votos necesario para obtener un escaño variará en función de tres factores: el número total de votos emitidos, la magnitud de la circunscripción (esto es, el número de escaños en juego) y el número de candidaturas presentadas.

A pesar de la moderada proporcionalidad de la regla D’Hondt, y antes de sugerir la posibilidad de utilizar otras fórmulas de reparto de escaños, hay que afirmar con rotundidad que aquella regla cumple, sin ningún problema, la exigencia constitucional (artículo 152.1) y estatutaria (artículos similares, ya citados) de que las Asambleas Legislativas sean elegidas “con arreglo a un sistema de representación proporcional”. En la misma línea, el Tribunal Constitucional Federal Alemán⁷¹⁸ declaró expresamente que la fórmula D’Hondt es constitucional (al cumplir la exigencia de proporcionalidad), siendo irrelevante al respecto que no pueda articular un reparto de escaños exactamente proporcional a los votos recibidos por cada formación política que participe en la contienda electoral.

2.3. La posibilidad (de *lege ferenda*) de utilizar otras fórmulas electorales proporcionales: entre la pereza y el temor

Lo primero que sobresale al estudiar la fórmula electoral que han establecido las diecisiete Comunidades Autónomas para elegir sus Asambleas Legislativas (sistema electoral proporcional en la variante de la regla D’Hondt) es que todas han seguido la cómoda senda de la copia del modelo estatal, lo que sorprendentemente extraña a algún autor.⁷¹⁹ Como sabemos, los Estatutos de Autonomía y las legisla-

716 Con el mismo criterio, cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 24.

717 Cfr. Rokkan, Stein.: “Electoral Systems”, en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Collier Macmillan Publishers, Londres, 1968, vol. 5-6, págs. 7-21.

718 BVerfGE 16, 130 (144).

719 El profesor Ángel Luis Sanz Perez (“El sistema...”, *op. cit.*, pág. 191) afirma que “es *extraño* que ninguna Comunidad Autónoma haya incorporado una variante que saliese del conocido método D’Hondt” (la cursiva es nuestra).

ciones autonómicas podían optar, dentro de los sistemas electorales de la familia proporcional, por numerosas fórmulas matemáticas –o criterios de escrutinio– para la atribución de escaños en función de los votos obtenidos, sin estar obligados a adoptar la regla D’Hondt. Sin embargo, como afirman los profesores Baras Gómez y Botella Corral, “los legisladores autonómicos no han querido aprovechar la posibilidad de experimentar con otras fórmulas, o de introducir mecanismos que diesen al elector más margen de opción. El reflejo conservador, derivado posiblemente de la habituación a un sistema electoral dado (el del Congreso de los Diputados), y las inercias de las maquinarias de partido podrían explicar esta baja innovación”.⁷²⁰

Como apuntábamos en los epígrafes anteriores, la regla D’Hondt es, de entre las fórmulas de escrutinio proporcional, si no la menos proporcional, sí una de las menos proporcionales, especialmente cuando se combina con circunscripciones de pequeño tamaño. En estos casos, los partidos más votados en cada circunscripción se ven sensiblemente beneficiados, obteniendo un número de escaños mayor del que les correspondería en proporción a su número de votos; todo lo contrario de lo que les ocurre, en cambio, a los partidos pequeños e incluso medianos, que se ven notablemente perjudicados (especialmente si tienen sus votos dispersos en numerosas circunscripciones). De ahí que, al objeto de intentar incrementar la justicia distributiva de nuestros sistemas electorales autonómicos, podamos pensar en la conveniencia, al menos a nivel teórico, de que algún Parlamento pueda utilizar una fórmula electoral (de entre las numerosas que ofrecen la doctrina y la experiencia comparada) de tipo más proporcional que la referida regla D’Hondt. En tal sentido, es sabido que las fórmulas del cociente electoral o de los restos mayores (entre las que figuran las llamadas Hare, Droop y Hagenbach-Bischoff) “tienen unos efectos más proporcionales que las fórmulas del divisor o de la media más alta –de cuya naturaleza participan las reglas D’Hondt y Sainte-Laguë–; la fórmula de efectos más proporcionales sería la Hare, seguida de la Droop y la Sainte-Laguë, y, en última instancia, estaría la D’Hondt”.⁷²¹ En consecuencia, la sustitución de la actual fórmula electoral por cualquiera otra de las indicadas incrementaría la proporcionalidad del sistema electoral autonómico en el que se aplicase.

Como regla general, incrementar la proporcionalidad de un sistema electoral autonómico produciría –en mayor o menor medida– efectos parlamentarios y

720 Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, págs. 140-141.

721 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 191-192 y 210.

políticos bien conocidos.⁷²² En primer lugar, se reducirían los beneficios (primas) en la relación votos/escaños que actualmente se otorgan al partido vencedor y, en menor medida, al segundo partido. Ello reduciría la distancia entre los dos primeros y, a consecuencia de ello, aquel tendría que buscar más apoyos parlamentarios para poder formar un Gobierno estable. En segundo lugar, los partidos minoritarios, que ahora se ven sensiblemente penalizados, mejorarían la relación entre los sufragios logrados y los escaños asignados. En tercer lugar, finalmente, tendrían acceso a los Parlamentos autonómicos fuerzas políticas que en la actualidad se quedan fuera del reparto de escaños, lo cual –como sabemos– beneficiaría la representatividad, aunque, tal vez, dificultase la gobernabilidad (al incrementar la fragmentación parlamentaria). Como consecuencia de todo lo anterior, es probable que una modificación de la legislación electoral para hacer más proporcional el sistema pudiera provocar, a partir de las expectativas creadas, “ciertos cambios en la intención de voto de los electores, por el previsible trasvase del denominado voto útil desde los partidos mayoritarios a otros más pequeños, e igualmente es factible que, dada la mayor facilidad de obtener representación, el número de candidaturas electorales” tendiera a incrementarse.⁷²³

A la vista de las anteriores consideraciones, que pueden sintetizarse diciendo que una mayor proporcionalidad (esto es, una mayor justicia matemática en la distribución de los escaños) supondría normalmente una menor gobernabilidad (y, en casos extremos, una práctica ingobernabilidad), debemos preguntarnos si, realmente, son convenientes o deseables las reformas de la fórmula electoral que apuntalen aquel objetivo del incremento de la proporcionalidad. La respuesta, como diría con acierto don Ramón de Campoamor, dependerá del “color del cristal” con que se mire, esto es, del conjunto de apoyos electorales con que cuente cada partido político o, dicho sin ningún eufemismo, de las previsiones de ganancias o pérdidas de diputados que la reforma produciría. Es, por tanto, absolutamente imposible que una reforma electoral de esta naturaleza agrade a todas las fuerzas políticas que compiten para cubrir los escaños de una Asamblea Legislativa. En efecto, como subraya el profesor Gavara de Cara,⁷²⁴ un sistema electoral no puede satisfacer, de un modo perfecto y simultáneamente, “una representación justa y equilibrada de todos los intereses y fuerzas sociales y políticas presentes en una sociedad” (es decir, una relación exacta entre sufragios y escaños),

722 *Ibidem*, pág. 195.

723 *Ibidem*, págs. 210-211.

724 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: “Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 212.

por una parte, y “una efectividad del sistema político con una reducción del número de opciones políticas que garantice una estable mayoría de gobierno”, por otra. Ciertamente, las respuestas constitucionales o estatutarias maximalistas no son posibles, ya que los dos objetivos del sistema electoral “actúan de forma comunicada, de modo que el aumento de la representatividad justa y equilibrada” implica, mecánicamente, la disminución de la gobernabilidad y viceversa.

La conciencia de que es imposible conseguir un resultado maximalista en los dos sentidos, no debe impedirnos –como juristas comprometidos en la búsqueda de las mejores soluciones– valorar la respuesta concreta que ofrece, en cada caso, el legislador y el “grado de satisfacción que se alcanza desde un punto de vista normativo”. Con nuestro escepticismo sobre la existencia de una fórmula electoral “buena” por esencia (y que, en consecuencia, todo el esfuerzo del estudioso debería dirigirse a encontrarla) solamente hemos querido subrayar “que el ajuste votos/escaños, por sí solo, no mejora gran cosa el funcionamiento de la democracia y que, por ende, hay que trabajar en los dos frentes, o en tantos cuantos sean pertinentes, y no fiarlo todo a las matemáticas”. Ello sin olvidar algo elemental: la valoración de un sistema electoral, en positivo o negativo, dependerá de un punto de partida previo, esto es, saber qué es lo que se pretende del mismo.⁷²⁵

3. Listas electorales cerradas y bloqueadas

3.1. Definición y objetivos

La exigencia constitucional de que los parlamentarios autonómicos sean elegidos atendiendo a criterios de “representación proporcional” (artículo 152.1 CE) determina que los candidatos de cada partido, federación, coalición o agrupación de electores deban presentarse agrupados en una “lista” o “candidatura”. De esta manera, en términos generales, la contienda se plantea entre candidaturas y no entre candidatos individuales; y la inmensa mayoría de los electores no vota a las personas concretas que integran la lista, sino al partido político que las presenta (de hecho, también votarían a otras personas que tuvieran el mismo aval partidista). Sin embargo, aceptado este condicionante por imperativo constitucional, caben diversas posibilidades. Así, en función de la mayor o menor libertad que se ofrezca al ciudadano en los sistemas electorales proporcionales, podemos hablar

725 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “La reforma...”, *op. cit.*, págs. 55 y 102.

de “voto de aceptación”, cuando su libertad se reduce única y exclusivamente a votar una u otra lista electoral (que definimos como cerrada y bloqueada);⁷²⁶ o de “voto preferencial”, cuando el elector tiene la facultad de “señalar una gradación o jerarquía en la adhesión a los candidatos, ya sea dentro de una misma lista –que recibe el nombre de cerrada, no bloqueada–, o eligiendo entre varias candidaturas –lo que constituiría el llamado *panachage*–,⁷²⁷ en cuyo caso el elector” puede elaborar su propia lista de candidatos.⁷²⁸

En todas las elecciones políticas que se celebran en el Estado español, a excepción de las del Senado, se utilizan listas cerradas y bloqueadas. De hecho, este modelo ya fue introducido por el Real Decreto-ley 20/1977, con el argumento de que era “necesario y justificado por el momento político en que se vivía”. En efecto, en aquellos momentos de salida de la dictadura, “el éxito del proceso de transición a un régimen constitucional pasaba, casi de manera necesaria, por la consolidación de una voluntad y determinación férreas en el seno de los partidos con vocación democrática, que garantizaran su unidad de acción en un contexto de ambiciones personales y corrientes ideológicas tan legítimas como dispares”. Y, como es sabido, una de las medidas apropiadas para tal objetivo era la exigencia “de listas cerradas y bloqueadas, que, ciertamente, cumplieron su propósito durante aquellos años, al servicio de la estabilidad parlamentaria”.⁷²⁹ Así, pues, a nuestro juicio, la necesidad de partidos fuertemente disciplinados, tras cuatro décadas de estar prohibidos por la dictadura franquista, justificaba la implantación de las listas cerradas y bloqueadas en el Decreto-ley electoral de 1977 e incluso, tal vez, en la LOREG de 1985. Sin embargo, el “clima de condescendencia” con los *aparatos* de los partidos comenzó “a cambiar a partir de la segunda mitad de los ochenta, vinculado, en parte, a episodios de corrupción acompañados de cierre de filas y ocultamiento”,⁷³⁰ que empezaron a poner de relieve en toda su crudeza algunas de las miserias de la partidocracia. Hoy, tras más de treinta años de régimen cons-

726 Cfr. Quintana Petrus, Josep Maria: “Hacia una democracia participativa y no solo representativa”, en el libro colectivo *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española* (coordinador: Jaume Vernet i Llobet), Institut d’Estudis Autonòmics, Palma, 2010, págs. 130 y 139.

727 La traducción literal de “*panachage*” sería “acción de entremezclar”. En el ámbito electoral, significa “papeleta abierta”: permite que, en una circunscripción plurinominal en la que se aplica una fórmula proporcional, cada elector pueda votar a tantos candidatos individuales de cualquier candidatura como escaños deban elegirse en aquella circunscripción.

728 Cfr. Vidal Prado, Carlos: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995, pág. 104; De Carreras Serra, Francesc y Vallès Casadevall, Josep M.: *Las elecciones...*, *op. cit.*, pág. 90.

729 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 204.

730 Cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 26.

titucional, las estructuras organizativas de los partidos políticos han acumulado tal cantidad de poder que, a nuestro juicio, las listas cerradas y bloqueadas ya no resultan admisibles desde la perspectiva de una democracia avanzada. En efecto, en estos momentos, lo que está en peligro no es el cumplimiento del cometido constitucional de los partidos políticos, sino la capacidad política real del ciudadano de a pie (reconocida por el artículo 23 CE), a menudo ignorado y ninguneado por aquellos.

Los legisladores autonómicos han hecho gala, una vez más, de su escasa voluntad innovadora, al copiar el modelo –ciertamente no ejemplar– de sus homónimos estatales. En efecto, todas las legislaciones autonómicas –siguiendo la normativa que regula las elecciones al Congreso de los Diputados– han combinado la fórmula proporcional en la variante de la regla D’Hondt con un sistema de listas *cerradas* (no se pueden mezclar candidatos de diversas listas) y *bloqueadas* (no se puede alterar el orden en que aparecen colocados los candidatos en la lista). En consecuencia, los electores tienen vedado manifestar ninguna preferencia entre los candidatos que concurren a los comicios. Ciertamente, en el sistema de listas cerradas y bloqueadas⁷³¹ los ciudadanos “no pueden elaborar su propia lista escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas, ni tampoco alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista de partido finalmente elegida”.⁷³² Con este sistema, el ciudadano, más que elegir a sus representantes (que, a menudo, desconoce), lo que hace es “mostrar su adhesión, o aceptación”, a la propuesta efectuada por una de las fuerzas políticas en liza.⁷³³ Es, por tanto, la forma de votación que da menos libertad al elector, pues debe limitarse a escoger una lista de candidatos, que ya figuran en un orden preestablecido que no puede modificar.⁷³⁴

731 Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 58 y 138; Jover Presa, Pere: “La forma de gobierno en las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate* (coordinadores: Josep Maria Castellà Andreu y Marco Olivetti), Atelier, Barcelona, 2009, pág. 176; Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 243; Idem: “Los regímenes...”, *op. cit.*, pág. 226; Ariño Ortiz, Gaspar: “Partidos políticos y democracia en España. Así no podemos seguir”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 4, 2009, págs. 63-64.

732 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 200-201.

733 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos de Derecho electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, pág. 129.

734 Como señalan los profesores Juan Carlos Gavara de Cara y Francesc Vallès Vives (*Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pág. 428), el sistema de listas cerradas y bloqueadas es el mode-

El objetivo de las listas cerradas y bloqueadas es, a nuestro juicio, doble: por una parte, “favorecer la cohesión y disciplina partidista”;⁷³⁵ y, por otra, dejar en manos de las oligarquías de los partidos políticos las promociones personales (frecuentemente en función de lealtades y equilibrios internos de poder). Como afirma el profesor Vidal Prado,⁷³⁶ “la libertad de selección del electorado, en estos casos, queda muy reducida o anulada, y además no hay garantía de que el partido elija a los mejores, sino probablemente a los más dóciles”. El diputado, en realidad, no debe el escaño a los ciudadanos que le han votado, sino a la oligarquía dirigente del partido que le ha dado *un lugar bajo el sol* en sus listas.

A pesar de esta unanimidad de las legislaciones electorales autonómicas en establecer listas cerradas y bloqueadas, es preciso subrayar que la Constitución no contiene ninguna referencia “ni a la forma en que los candidatos deben aparecer agrupados a efectos de su elección ni al modo en que los electores pueden ejercer su voto”. Tampoco los Estatutos de Autonomía se han pronunciado sobre estas cuestiones, que finalmente han sido reguladas por el legislador autonómico (bien de forma directa, bien por remisión al legislador estatal). Así, pues, mediante decisiones de rango legislativo, las Comunidades Autónomas –siguiendo *ad pedem litterae* el sistema establecido para el Congreso de los Diputados– han adoptado “un modelo de listas cerradas y bloqueadas, de manera que los votantes no pueden elaborar su propia lista escogiendo entre quienes figuran en diferentes candidaturas, ni tampoco alterar el orden en que aparecen los candidatos de la lista finalmente elegida. De este modo, los votantes ejercen su derecho de sufragio depositando las papeletas electorales de la candidatura elegida en la urna correspondiente, y, una vez realizado el escrutinio, los escaños atribuidos a cada candidatura se adjudican a los incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan. Se trata, en definitiva, de un voto de opción a favor de una concreta lista en los términos en los que ha sido presentada”.⁷³⁷

Mientras se mantenga entre nosotros el modelo de listas cerradas y bloqueadas (que, desgraciadamente, parece que va para largo), se podrían mitigar sus efectos

lo que “implica una menor participación del elector en la decisión política conectada al proceso electoral”.

735 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 94.

736 Cfr. Vidal Prado, Carlos: *El sistema...*, *op. cit.*, pág. 79.

737 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 146-147. El *Informe* del Consejo de Estado (punto IV) se refiere al sistema electoral del Congreso de los Diputados; sin embargo, a nuestro juicio, sus observaciones son perfectamente trasladables, *mutatis mutandis*, a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas.

más perniciosos *obligando* a los partidos políticos que quisieran concurrir a unos comicios autonómicos a que, previamente, celebrasen *elecciones primarias* para elegir a sus candidatos (al menos, a los cabezas de lista).⁷³⁸ Con este objetivo, sería preciso otorgar este “prevoto” a todos los militantes del correspondiente partido o incluso, también, a todos los electores que se hubieran inscrito como “simpatizantes” del mismo (al modo de algunos Estados norteamericanos). Somos perfectamente conscientes de los grandes intereses –personales y de grupo– que se oponen a esta propuesta, pero nos parece que (en tanto no se desbloqueen las listas o se articule un sistema electoral menos ortopédico) es el mínimo imprescindible para que el aire que envuelve a nuestra clase política sea un poco más respirable. Esta misma propuesta la formuló Pasqual Maragall, antiguo Presidente de la Generalidad de Cataluña, al preguntarse si “¿no sería más lógico que los candidatos de los partidos se batieran en primarias antes de presentar el partido o la coalición sus candidatos?, ¿no sería mejor esto que la guerra vía medios de comunicación que nos entretienen con las rivalidades en el interior de los partidos?”.⁷³⁹ A nuestro juicio, el hecho de que, en las dos ocasiones en que el PSOE ha elegido su candidato a Presidente del Gobierno a través de “primarias”, sus militantes hayan escogido al candidato no apoyado por el *aparato* del partido (Borrell frente a Almunia y Rodríguez Zapatero frente a Bono) es un síntoma claro –y esperanzador– de las diferencias de opinión entre las oligarquías partidarias y los militantes de base.

3.2. La necesidad de dar mayor poder a los ciudadanos: desbloquear y, tal vez, abrir las listas electorales

Durante nuestra singular transición política, hubo un cierto consenso en que el sistema de listas cerradas y bloqueadas “era el más adecuado para unos electores carentes de experiencia, para unos partidos que contaban solo con unos meses de trayectoria y para los retos del futuro inmediato, entre los que cabía destacar

738 Con el mismo criterio, el profesor Jorge De Esteban Alonso (“Ni democracia ni dictadura interna”, en *El Mundo*, 10 de agosto de 2010, pág. 16) ha escrito: “el método más democrático que existe hasta ahora es el de las primarias... Las variantes son numerosas, pero se trata en cualquier caso de que sean los militantes de cada municipio o comunidad autónoma los que elijan a los candidatos para las elecciones de estos dos niveles... La justificación de esta necesidad es muy simple, pues aparte de lo que dice la Constitución [artículo 6], si los ciudadanos pagamos en parte a los partidos políticos, deberíamos exigir, mediante la reforma de las leyes orgánicas de los partidos políticos y de la financiación de los mismos, que... no se concediese ninguna subvención a los partidos que no demostrasen una democracia interna innegable”.

739 Cfr. Maragall i Mira, Pasqual: “Abrir la política”, en *El Ciervo*, núm. 680, noviembre 2007, págs. 16-17.

el proceso constituyente”.⁷⁴⁰ Con posterioridad, la opción por las listas cerradas y bloqueadas, aunque motivó una infructuosa enmienda de cambio durante la tramitación parlamentaria de la LOREG,⁷⁴¹ siguió siendo el modelo preferido por las principales fuerzas políticas, sin que tampoco se escucharan demasiadas críticas desde el campo doctrinal. Sin embargo –como señala el profesor Montero Gibert–, hoy en día “parece haberse invertido la dirección del consenso” formado hace más de treinta años, y “el de las listas es el tema que concita la mayor parte de las críticas dirigidas al sistema electoral español”.⁷⁴² En este sentido, son numerosos los autores que censuran el excesivo protagonismo de los partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones democráticas, lo cual –según señalan con acierto– “ha relegado a los ciudadanos a un segundo plano en el proceso electoral. Como manifestación principal de este fenómeno se cita el hecho de que los electores deban limitarse a votar en bloque a favor de alguna de las listas electorales presentadas, sin poder mostrar sus preferencias personales por determinados candidatos”, con independencia de que estén en la misma o en diversas listas. Al imponer un sistema de votación de listas cerradas y bloqueadas, “los ciudadanos no eligen a sus candidatos sino que, en realidad, se adhieren a los impuestos desde un determinado partido, según sus preferencias políticas y no en función de las condiciones personales de aquellos”.⁷⁴³ De esta manera, se restringe al máximo la libertad de elección de los ciudadanos, al tiempo que se incrementa hasta extremos casi insoportables el dirigismo de las oligarquías partidarias.

Con el mismo criterio, el profesor Jiménez de Parga⁷⁴⁴ ha expresado una crítica demoledora –y, a nuestro juicio, muy acertada– contra las “maléficas” listas cerradas y bloqueadas, a las que considera “una enfermedad crónica que afecta a la salud de la democracia española”. En su opinión, el sistema de las listas cerradas y bloqueadas “genera una representación política despersonalizada: los ciudadanos no se pronuncian a favor de seres humanos, con sus virtudes y sus

740 Cfr. Montero Gibert, José Ramón: “El debate...”, *op. cit.*, pág. 13.

741 En el Congreso de los Diputados, durante el *iter* parlamentario de la LOREG, se presentó una enmienda que proponía que cada lista de candidatos al Congreso fuera “no cerrada y desbloqueada”, al considerar que el sistema de listas cerradas y bloqueadas tendía a “potenciar los aparatos electorales internos de los partidos en detrimento de la popularización de los candidatos”. Como era previsible, esta enmienda fue rechazada en el *Informe* de la Ponencia, al considerarse que dicho añadido resultaría “perturbador”.

742 Cfr. Montero Gibert, José Ramón: “El debate...”, *op. cit.*, pág. 13.

743 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 154 y 201.

744 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel: “El trasfondo de nuestra crisis”, en *El Mundo*, día 26 de abril de 2010, pág. 19.

defectos, a los que conocen y en los que confían, sino que la relación de nombres –muchos de ellos distantes y desconocidos– va envuelta en las siglas de un partido; la elección es, en esencia, un acto de apoyo a la correspondiente formación política”. En consecuencia, el peso específico de los candidatos que integran la lista es irrelevante. Por este motivo, las listas cerradas y bloqueadas, “además de despersonalizar la representación, favorecen el descenso del nivel de los elegidos”. En efecto, los partidos políticos no precisan “candidatos de prestigio y arraigo en los distritos, pues con una relación de mediocres se obtienen los mismos votos que si los aspirantes son personas notables”.

Para combatir los perniciosos efectos de las listas cerradas y bloqueadas para nuestra democracia, es preciso “restar fuerza a los partidos y a sus cúpulas, y eso tan solo se puede conseguir (aunque sea mínimamente) permitiendo las listas abiertas”.⁷⁴⁵ Estas, en alguna medida, permitirían mejorar la relación elector-representante y la personalización del mandato parlamentario, evitando que el ejercicio del derecho de voto se limite a una “selección entre ideas, imágenes o programas”.⁷⁴⁶ No puede sorprender, a tenor de todo lo anterior, que Pasqual Maragall –desde la atalaya y la autoridad moral que le da su condición de ex Presidente de la Generalidad de Cataluña– haya propugnado la misma solución. En concreto, ha afirmado lo siguiente: “¿En Estados Unidos quién elige a los candidatos? La gente. ¿Se hacen listas cerradas? No. En cambio, aquí el aparato del partido decide que el número 1 es fulano y el número 2, mengano y si tú te portas bien, irás en el número 3, y tú, ojo con lo que dices o verás... Es un sistema cerrado y burocrático”.⁷⁴⁷ De hecho, este gravísimo déficit de nuestra democracia ha sido puesto de relieve por numerosos y cualificados especialistas en la materia. Sin embargo, lamentablemente, han sido voces que han clamado en el desierto, pues los que “dominan los diferentes partidos están encantados con la tarea de confeccionar las listas” electorales.⁷⁴⁸ Dicho con las premonitorias palabras del profesor Fernández-Miranda Campoamor, lo que desgraciadamente va a prevalecer “es la nula voluntad de las oligarquías de los partidos no ya para abrir las listas sino ni siquiera para desbloquearlas”, motivo por el cual no se vislumbra en un horizonte próximo “la renuncia a tan considerable fuente de poder”.⁷⁴⁹

745 Cfr. Quintana Petrus, Josep Maria: “Hacia una democracia...”, *op. cit.*, pág. 145.

746 Cfr. Sanz Perez, Ángel Luis: “El sistema...”, *op. cit.*, pág. 193.

747 <http://www.lavanguardia.es>, 29 de abril de 2007. “Maragall sueña con un partido distinto”, conversación del ex Presidente de la Generalidad con el periodista Jordi Barbeta.

748 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel: “El trasfondo...”, *op. cit.*, pág. 19.

749 Cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “Reflexiones...”, *op. cit.*, pág. 22.

Al objeto de mitigar lo que numerosos autores consideran “una injustificada restricción de la libertad de elección de los votantes, se han propuesto algunas reformas encaminadas a lograr alguna modalidad de votación más flexible”. En efecto, desde amplios sectores de la doctrina se viene apuntando la conveniencia de que los ciudadanos “gocen de un mayor protagonismo en la designación de sus representantes parlamentarios. A este propósito responden las propuestas de desbloqueo y, en su caso, apertura de las listas electorales, de forma que los votantes puedan alterar el orden de candidatos establecido por los partidos políticos (listas desbloqueadas)⁷⁵⁰ o confeccionar su propia lista con candidatos de diferentes partidos (listas abiertas). Tales iniciativas, bien presentes en la sociedad civil, han encontrado eco en la doctrina científica, que, en ocasiones, ha defendido la aplicación de sistemas de voto preferencial semejantes a los que ya existen en otros países europeos, con el fin de lograr una mayor identificación entre representantes y representados y, de paso, contribuir al pluralismo interno de los partidos políticos”.⁷⁵¹ De hecho, en el marco europeo, solo España, Italia y Portugal combinan sistemas electorales proporcionales con listas cerradas y bloqueadas.

Como destaca el Consejo de Estado,⁷⁵² son numerosos los países europeos con sistemas electorales de representación proporcional que emplean *listas desbloqueadas* (*open lists*, en la terminología anglosajona), lo que permite que los ciudadanos marquen su candidato preferido dentro de la lista de partido (candidatura) escogida. En concreto, se pueden distinguir dos modelos diferentes de listas desbloqueadas: el de listas rígidas y el de listas flexibles. En el *modelo de listas rígidas* (utilizado en Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Noruega y Países Bajos), “la atribución de escaños se realiza en favor de aquellos candidatos cuyos votos nominativos alcanzan un determinado porcentaje o cuota (Hare o Droop) de los votos del partido y, en su defecto, por el orden en que figuran en la lista del partido”. En el *modelo de listas flexibles* (empleado en Chipre, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Grecia, República Checa y Suecia), “la elección de los candidatos viene siempre determinada por las preferencias de los votantes y no por el orden en que aparezcan en la mencionada lista”.

Sí, como acabamos de indicar, son numerosos los Estados europeos con fórmulas electorales proporcionales que utilizan *listas desbloqueadas*, no ocurre lo mismo con el *sistema de listas abiertas* (que solo se emplea en Luxemburgo y Suiza). En

750 Sobre el uso que tuvo el *voto de preferencia* en Italia (fundamentalmente en el sur), cfr. D’Amato, Luigi: *Il voto de preferenza in Italia (1946-1963)*, Giuffrè, Milán, 1964.

751 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, págs. 154 y 158.

752 *Ibidem*, págs. 202-203.

efecto, la adopción de un modelo de listas abiertas (*free lists*, en la literatura anglosajona) es excepcional. De acuerdo con el mismo, los ciudadanos tienen tantos votos como escaños tiene asignados la circunscripción correspondiente, pudiendo elegir a candidatos de diferentes partidos. En el momento de realizar el escrutinio, primero, se reparten los escaños entre los partidos políticos en función de los sufragios logrados por cada uno de ellos y, después, “se ordenan los candidatos dentro de cada lista de partido en función del número de votos personales recibidos, atribuyéndoles así sus escaños”.⁷⁵³

A nuestro juicio, es imprescindible –para vivificar nuestra mortecina democracia– avanzar hacia un sistema electoral en el que se dé a los ciudadanos mayor libertad de elección entre los candidatos presentados por las distintas formaciones políticas (de hecho, menor libertad es imposible). Con ello se conseguirían, al menos, dos beneficios notables para el sistema democrático: por una parte, “revalorizar la participación de los ciudadanos en la designación de sus representantes”⁷⁵⁴ y, en concreto, que se sintieran más decisivos en la composición de las Cámaras Legislativas; y, por otra, que –a la hora de emitir su voto– pudieran prestar atención a las cualidades personales y políticas de los candidatos que se presentan en cada circunscripción, sin tener necesariamente que “comulgar con ruedas de molino”, esto es, con los criterios de preferencia impuestos por las oligarquías de los partidos (es muy significativo, en este sentido, que las más firmes propuestas de abrir y desbloquear las listas provengan de la doctrina científica y de la sociedad civil, no de los partidos políticos). Se trata, en definitiva, de contrapesar el ahora omnímodo poder de los partidos políticos (a la hora de poner nombre y apellidos a los miembros de la clase política) por “la idoneidad y atractivo del candidato cara al electorado”. Coincidiendo básicamente con el profesor Espín Templado,⁷⁵⁵ creemos que las reformas legislativas, tanto de las elecciones autonómicas como del resto de las que tienen lugar a través del sistema de listas, deberían transitar por uno de estos dos caminos:

- a) Adoptar un sistema electoral mixto parecido al que se utiliza para elegir el *Bundestag* alemán (denominado “sistema ABWR”⁷⁵⁶ o “sistema de elección

753 *Ibidem*, págs. 203-204.

754 *Ibidem*, pág. 207.

755 Cfr. Espín Templado, Eduardo: “Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 40.

756 En reconocimiento a sus creadores y divulgadores (Adler, Bracke y Weil-Raynar).

proporcional parcialmente personalizada”), que ha merecido amplios elogios en la doctrina.⁷⁵⁷ Este modelo, en el que cada elector utiliza dos papeletas (una para votar a una lista a nivel de *Land* y otra para votar a un candidato de su distrito), funciona de la siguiente manera: cada lista electoral obtiene un número de escaños proporcional a los votos que ha logrado (salvo que no consiga superar el porcentaje mínimo establecido); ahora bien, en el momento de determinar la composición nominal de la Cámara, tienen asegurado el escaño los candidatos personalmente más votados en cada uno de los distritos uninominales en que al efecto se divide el territorio federal.⁷⁵⁸ De este modo, el elector alemán “decide con sus dos votos sobre personas y partido, sobre candidatos en circunscripciones uninominales y sobre listas de partido en circunscripciones plurinominales que corresponden a los Estados federados. El voto personalizado y el voto de lista permiten al elector hacer un voto cruzado (*split-voting*), lo que es apreciado como una prueba de que el votante realmente distingue entre candidato y partido. Así, el elector determina a través de su voto personal la composición individual” del cincuenta por ciento del *Bundestag*.⁷⁵⁹ El profesor Torres del Moral⁷⁶⁰ ha sido uno de los autores que con mayor entusiasmo ha defendido la adopción de este modelo por el Derecho español, proponiendo que se utilice tanto para las elecciones del Congreso de los Diputados como para las elecciones de los Parlamentos autonómicos,⁷⁶¹ pues –a su juicio– la fórmula alemana aúna las “virtudes de los dos grandes sistemas electorales”, al lograr a un tiempo “justicia electoral y vinculación entre diputado y elector”. Asimismo, el profesor Jiménez de Parga⁷⁶² se muestra partidario de este modelo, pues “facilita la realización de la exigencia de una representación política personalizada sin que los partidos dejen de ser los agentes destacados”. Con el mismo criterio, el profesor Ariño Ortiz⁷⁶³ consi-

757 Así, Josep Maria Quintana Petrus (“Hacia una democracia...”, *op. cit.*, pág. 146) afirma que, “puestos a escoger, yo acudiría al sistema electoral alemán”. Opinión compartida por un importante sector doctrinal.

758 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas...*, *op. cit.*, págs. 137-138 y 520-521; Torres del Moral, Antonio: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004, pág. 383.

759 Cfr. Delgado Sotillos, Irene: “Efectos de los sistemas electorales”, en el libro colectivo *Comportamiento político y sociología electoral*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009, págs. 183-184.

760 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “La reforma...”, *op. cit.*, págs. 102-104.

761 “En España –afirma el profesor Torres del Moral en el trabajo citado en la nota anterior (pág. 103)–, las leyes electorales autonómicas habrían podido ser la ocasión de introducir este modelo. Pero el mimetismo y la inercia prevalecieron sobre la decisión y la audacia”.

762 Cfr. Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel: “El trasfondo...”, *op. cit.*, pág. 19.

763 Cfr. Ariño Ortiz, Gaspar: “Partidos...”, *op. cit.*, pág. 64.

dera que el sistema alemán de voto doble tiene “mucho sentido”. En fin, también el profesor Giovanni Sartori⁷⁶⁴ estima que hay que incluirlo “entre los buenos modelos”.⁷⁶⁵

A tenor de todo lo anterior, no puede sorprender que el Proyecto de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, aprobado por la Asamblea Redactora (con mayoría del PSOE y del PCE), introdujera “un sistema electoral de representación proporcional personalizada, semejante al sistema electoral federal alemán para el *Bundestag*, es decir, una combinación de dos tipos de circunscripción. Una de ámbito regional con sesenta diputados y doce distritos uninominales coincidentes con la demarcación territorial de los partidos judiciales”. Las formaciones políticas debían concurrir a las elecciones presentando listas cerradas y bloqueadas de sesenta candidatos; pero, al mismo tiempo, estos u otros candidatos podían concurrir “en alguno de los doce distritos uninominales”, que adjudicarían su respectivo escaño por mayoría relativa.⁷⁶⁶ Sin embargo, como indican los profesores Bastida Freijedo⁷⁶⁷ y Arce Janáriz,⁷⁶⁸ al llegar el Proyecto a las Cortes Generales se le dio un vuelco muy profundo. En efecto, fruto de los *Acuerdos Autonómicos de 1981* entre la UCD y el PSOE, ambos partidos convinieron que el texto estatutario solo dijera finalmente que el sistema electoral debía ser proporcional. De todas maneras, aunque aquella propuesta nacida en Asturias en abril de 1980 no llegó a buen puerto, merece la pena destacar el buen sentido jurídico de la misma.⁷⁶⁹

764 Cfr. Sartori, Giovanni: “El sistema electoral y el problema del centro”, en *El Mundo*, 8 de agosto de 2007, pág. 4.

765 El profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, op. cit., pág. 238) muestra, asimismo, simpatías por el sistema utilizado para elegir el *Bundestag*. En efecto, a su juicio, “sería posible plantear distintas alternativas para aproximarnos a un sistema electoral como el alemán”. Parecida propuesta formula el profesor Eliseo Aja Fernández (“El Parlament de Catalunya”, en el libro colectivo *Manual de Dret Públic de Catalunya* [coordinador: Enoch Albertí Rovira], Institut d’Estudis Autònoms-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2002, pág. 216), al afirmar que se podría “intentar experimentar algún otro sistema que, como el alemán, respetase la proporcionalidad pero que al mismo tiempo acercase más los diputados a sus electores, mediante la elección individual de una parte de los parlamentarios” (la traducción es nuestra).

766 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Asturias”, en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, pág. 89.

767 *Ibidem*, pág. 90.

768 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: “El régimen electoral del Principado de Asturias”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 365-367.

769 Una recopilación de la documentación que produjo el *itera* la autonomía del Principado de Asturias (y especialmente, por lo que a nosotros ahora nos interesa, de la relativa a la propuesta electoral indicada), puede verse en el libro a cargo de Luis Abelardo Álvarez García titulado: *El*

b) *Desbloquear las listas*, siguiendo la línea mayoritaria de las legislaciones electorales europeas. Con esta modesta reforma se permitiría, al menos, que los ciudadanos señalaran su candidato preferido dentro de la lista presentada por el partido al que quieren dar su voto (por tanto, no podrían elegir a los integrantes de la candidatura, que seguiría correspondiendo a los *aparatos* de los partidos, pero sí su número de colocación en la misma). Lo cual, como subraya el profesor Espín Templado,⁷⁷⁰ supondría “un cierto acercamiento en la relación elector-representante” y una “positiva flexibilización de los sistemas proporcionales de lista”. Esta reforma reforzaría “la personalidad de los políticos frente a la aristocracia (a menudo mediocre) de los dirigentes”.⁷⁷¹ De hecho, el propio Consejo de Estado, a pesar de la prudencia que preside todas sus propuestas de reforma, afirma que, si se desea “potenciar la implicación de los ciudadanos en la vida política”, es necesario desbloquear las listas electorales, lo que –a su juicio– debería llevarse a cabo mediante el voto preferencial, utilizado por la mayoría de los países europeos en sus elecciones legislativas. Además, y ello nos interesa especialmente, subraya que esta innovación, antes de ponerse en práctica en las elecciones al Congreso de los Diputados, debería ensayarse primero en las elecciones autonómicas, a modo de banco de pruebas.⁷⁷² Criterio con el que no podemos estar más de acuerdo.

4. Los integrantes de las listas electorales: el derecho de sufragio pasivo en las elecciones autonómicas

4.1. El derecho de sufragio pasivo en las elecciones territoriales: ideas generales

De acuerdo con el Tribunal Constitucional,⁷⁷³ la garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas, ha de incluir “la exigencia de un sistema electoral democrático y libre, que cuente con mecanismos que asegu-

proceso autonómico asturiano, Consejo Regional de Asturias y Diputación Provincial de Oviedo, Oviedo, 1981, vol. I (págs. 107 y 213) y vol. II (pág. 57).

770 Cfr. Espín Templado, Eduardo: “Una reflexión...”, *op. cit.*, pág. 40.

771 Cfr. Quintana Petrus, Josep Maria: “Hacia una democracia...”, *op. cit.*, pág. 145.

772 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 207.

773 STC 21/1984, de 16 de febrero (ponente: Jerónimo Arozamena Sierra), *BOE* de 9 de marzo de 1984, funds. juríd. 2º y 3º.

ren el correcto desarrollo de la elección, de modo que culmine con la proclamación de los preferidos por el cuerpo electoral". Desde esta óptica, como vemos, el primer apartado del artículo 23 CE –derecho de sufragio activo– ha de conectarse lógicamente con el segundo, que consagra el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos –derecho de sufragio pasivo–. En efecto, estos dos derechos "se presuponen mutuamente, existiendo entre ellos tan íntima relación que no es excesivo considerarlos modalidades o vertientes del mismo principio de representación política, pero ello no quiere decir que se manifiesten tan absolutamente fusionados que no sea posible conceptualarlos, dentro de la intensa interdependencia que los caracteriza, como derechos susceptibles de tratamiento autónomo en el que puedan aislarse lesiones que afecten tan solo a uno de ellos, pues así lo permite el reconocimiento diferenciado que de los mismos hace el artículo 23 de la Constitución".⁷⁷⁴ En coherencia con ello, los derechos de sufragio activo y pasivo, "por estar en la base de la legitimación democrática del ordenamiento político", han de recibir de todos los poderes públicos "un trato especialmente respetuoso y favorable".⁷⁷⁵

El derecho de sufragio pasivo en las elecciones al Parlamento de una Comunidad Autónoma es, evidentemente, un "derecho subjetivo de participación",⁷⁷⁶ pudiendo ser definido como el derecho a ser proclamado candidato a dichas elecciones y, en caso de resultar elegido, el derecho a ocupar el escaño de diputado en la Asamblea Legislativa correspondiente. En concreto, son elegibles los españoles mayores de edad que, "poseyendo la cualidad de elector" (esto es, la titularidad del derecho de sufragio activo), no se encuentren incurso en alguna de las causas comunes de inelegibilidad que enumera el artículo 6 de la LOREG (que se aplica también a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de conformidad con el punto 2 de su disposición adicional primera) o en alguna de las causas específicas que añaden las leyes electorales autonómicas. Ello pone de relieve, una vez más, que la capacidad normativa autonómica en el tema del derecho de sufragio pasivo en las elecciones territoriales es limitada, por tratarse de una materia de competencia compartida con el Estado. Así lo expresaba de forma muy gráfica el artículo 22 del primer Estatuto de Autonomía de Extremadura, al afirmar que, "sin perjuicio de lo establecido en las leyes del Esta-

774 STC 71/1989, de 20 de abril (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 22 de mayo de 1989, fund. juríd. 3º.

775 STC 76/1987, de 25 de mayo (ponente: Francisco Rubio Llorente), *BOE* de 9 de junio de 1987, fund. juríd. 2º.

776 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos...*, *op. cit.*, pág. 61.

do, la Asamblea de Extremadura establecerá un sistema específico de inelegibilidad e incompatibilidad para acceder a la misma”.

4.2. Los requisitos para ejercer el derecho de sufragio pasivo. Especial referencia a la denominada “ciudadanía autonómica”

Como punto de partida, debemos afirmar que los requisitos necesarios para ser titular del derecho de sufragio pasivo en unas elecciones autonómicas (es decir, para ser candidato y, en su caso, ocupar un acta de diputado) deben ser, *como mínimo*, los mismos que se demandan para ser elector; admitiéndose, sin embargo, que sean de mayor rigidez. De hecho, “tradicionalmente, las legislaciones electorales han sido mucho más severas en lo que toca al sufragio pasivo” que en lo referente al sufragio activo (sobre todo, en los requisitos relativos a la edad mínima⁷⁷⁷ y al tiempo necesario de posesión de la nacionalidad), aunque –desde finales de la Segunda Guerra Mundial– se aprecia una clara tendencia a igualar los requisitos para ser elector y elegible.⁷⁷⁸ En esta corriente legislativa hay que situar el primer inciso del artículo 6.1 de la LOREG, al afirmar que son elegibles los españoles que posean la “cualidad de elector” y que, además, no se encuentren incurso en alguna de las causas de inelegibilidad. Por tanto, las condiciones necesarias para poder ejercer el derecho de sufragio pasivo son las siguientes:⁷⁷⁹ *tener la nacionalidad española* (así lo reiteró el Tribunal Constitucional en su Declaración sobre el Tratado de Maastricht),⁷⁸⁰ *ser mayor de edad* el día en que tiene lugar la proclamación de candidaturas⁷⁸¹ (nuestro ordenamiento jurídico, a diferencia de otros, no impone una edad superior para ejercer el derecho de sufragio pasivo que el activo),⁷⁸² *no estar incluido en ninguno de los supuestos de exclu-*

777 Aún hoy, la edad mínima para ser candidato al Senado italiano es de cuarenta años.

778 Cfr. Martínez Sospedra, Manuel; Marco Marco, Joaquín J.; y Uribe Otalora. Ainhoa: *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pág. 47.

779 Cfr. *supra* III punto 2: “La titularidad del derecho de sufragio activo”.

780 En la Declaración del Tribunal Constitucional 1/1992, de 1 de julio (ponente: Vicente Gimeno Sendra), *BOE* de 24 de julio de 1992, fund. juríd. 5º, se puede leer que el artículo 13 CE “ha introducido reglas imperativas e insoslayables para todos los poderes públicos españoles... Se cuenta entre tales reglas... la que *reserva a los españoles* la titularidad y el ejercicio de muy concretos derechos fundamentales, derechos –como el de *sufragio pasivo* que aquí importa– que no pueden ser atribuidos, ni por ley, ni por tratado, a quienes no tengan aquella condición; esto es, que solo pueden ser conferidos a los extranjeros a través de la reforma de la Constitución”.

781 La precisión que de que los candidatos han de ser mayores de edad el día en que tiene lugar la proclamación de las candidaturas (a diferencia de los electores, que basta que lo sean el día de la elección) la realizó la Junta Electoral Central en un Acuerdo del día 15 de marzo de 1999.

782 Entre los países que exigen una mayor edad para ser candidato (sufragio pasivo) que para ser elector (sufragio activo), podemos citar a Estados Unidos, Grecia, Italia, Venezuela, Argentina y

sión del derecho de sufragio (entre los cuales sí que se encuentra, a diferencia de lo que sucede en la actualidad con el derecho de sufragio activo, la condena por sentencia judicial –artículos 6.2 y 137 de la LOREG–),⁷⁸³ y *tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones*. Este último requisito aparece recogido, de forma expresa, en las dieciséis leyes electorales autonómicas (artículos 4.1 LEPV, 4.1 LEG, 4.1 LEAN, 3 LEAS, 3.1 LECA, 3.1 LELR, 4.1 LEMU, 3 LECV, 3.1 LEAR, 3.1 LECLM, 3 LECC, 4.1 LENA, 4 LEEX, 3.1 LEIB, 3.1 LECM y 3.1 LECYL) y en el Estatuto de Autonomía de Cataluña (artículo 56.3 en relación con el artículo 7.1).

La posible inconstitucionalidad de dicho requisito (tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones) para ser candidato y, en su caso, diputado autonómico se planteó ante el Tribunal Constitucional en el recurso de amparo electoral que resolvió la Sentencia 60/1987.⁷⁸⁴ En dicho recurso, el actor (en representación de la candidatura de Liberación Andaluza) sostuvo que la exigencia de la condición política de extremeños a quienes integraban esta candidatura –para las elecciones a la Asamblea de Extremadura– vulneraba su derecho a acceder “en condiciones de igualdad” a los cargos públicos que consagra el artículo 23.1 de la Constitución. El Tribunal Constitucional, en la referida resolución, afirmó que es cierto que la exigencia de la ciudadanía autonómica “introduce un trato diferente, a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para la formación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, entre quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los ciudadanos españoles que no la ostente”. Sin embargo, añadió que “no es menos cierto que tal diferenciación no puede hacerse equivaler a la discriminación que la Constitución prohíbe en su artículo 23.2, pues, de conformidad con la constante doctrina de este Tribunal, las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendido al criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida”. Y concluye: “Ese fundamento no puede negarse que existe en las disposiciones que ahora

Bélgica (donde se requieren 18 años para votar y 25 para ser candidato), Austria (19-21), Francia (18-23), Noruega, Reino Unido, Uruguay, Chile y Costa Rica (18-21), Brasil (16-21), etc. Cfr. Vallès Casadevall, Josep M. y Bosch Gardella, Agustí: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 53.

783 Como ya vimos, el artículo 137 de la LOREG, tras la reforma producida en el mismo por el Código Penal de 1995, establece que “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 de *sufragio pasivo*”.

784 STC 60/1987, de 20 de mayo (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 5 de junio de 1987, fund. juríd. 2°.

indirectamente se pretenden controvertir, porque no cabe descalificar como desprovista de razonabilidad la exigencia de que quienes aspiran a acceder al cargo público de diputado de la Asamblea de la Comunidad Autónoma de Extremadura tengan la condición política de extremeños, ya que esta exigencia resulta justificada teniendo en cuenta la finalidad perseguida..., [esto es, la] de procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el cuerpo electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos. Este es un fin constitucionalmente lícito para el Legislador y tampoco puede decirse que el criterio elegido para su consecución resulte discriminatorio”.

Tres años más tarde, se volvió a plantear la misma cuestión en otro recurso de amparo electoral, resuelto expeditivamente por la Sentencia 107/1990.⁷⁸⁵ El fundamento jurídico único de la misma fue del siguiente tenor: “El presente recurso de amparo electoral se plantea por el Partido Unidad Centrista Andaluza-Partido Español Demócrata, al no haber sido proclamadas sus candidaturas a las elecciones al Parlamento andaluz por las circunscripciones provinciales de Almería, Granada y Jaén, debido a no ostentar los candidatos que las integran vecindad administrativa en Andalucía. [...] tal exclusión es necesaria consecuencia de la Ley electoral de Andalucía 1/1986, que exige a los candidatos a la Cámara autonómica la condición política de andaluces (artículos 2.1 y 4.1), manifestada en la vecindad administrativa en dicha Comunidad Autónoma (artículo 8.1 del Estatuto de Autonomía). Frente a tal requisito, ningún fundamento tiene la alegación del partido recurrente de que dicho requisito no viene contemplado por la LOREG. En efecto, si bien las condiciones básicas que determinan la elegibilidad activa y pasiva vienen ya previstas en la legislación electoral general” (LOREG, artículo 1.2 y disposición adicional primera), la Comunidad Autónoma de Andalucía, “en ejercicio de la competencia contemplada en el artículo 13.5 de su Estatuto de Autonomía [se refería, obviamente al Estatuto de 1981, equivalente –no obstante– al artículo 46 del Estatuto de 2007], puede legislar sobre las normas electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno. Por ello, el mencionado requisito adicional para ostentar el derecho de sufragio activo y pasivo previsto en la Ley de Andalucía 1/1986 es de indudable aplicación a los integrantes de las candidaturas del partido recurrente. De lo expuesto se deduce

785 STC 107/1990, de 6 de junio (ponente: Francisco Rubio Llorente), *BOE* de 5 de julio de 1990, fund. juríd. único. A dicha resolución se remitió expresamente la STC 109/1990, de 7 de junio (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 5 de julio de 1990, fund. juríd. único, al ser idénticos el actor y el objeto del recurso (solo variaba la Junta Electoral Provincial que dictó la resolución impugnada –se trataba, en este último caso, de la de Málaga–).

que, al haberse rechazado la proclamación de las candidaturas del partido recurrente en aplicación razonable de una causa legal, no se ha impedido de forma indebida a los integrantes de las mismas el acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad que garantiza el artículo 23.2 de la Constitución. Carece, por tanto, de fundamento el recurso formulado por Unidad Centrista Andaluza-PED, que debe ser desestimado”. Y añade, pedagógico, el Tribunal: “Aunque en la demanda de amparo no se aduce expresamente que el requisito incumplido por los candidatos del partido recurrente constituya una diferenciación discriminadora, cabe añadir que tampoco desde la perspectiva de la igualdad resulta violado el mencionado precepto constitucional, como en supuesto idéntico, aunque referido a la Comunidad Autónoma de Extremadura, declaró este Tribunal” en su Sentencia 60/1987.

4.3. Las causas de inelegibilidad y las causas de incompatibilidad

A) Planteamiento

Aunque los requisitos legales para ser elector y elegible en los comicios autonómicos son los mismos, las leyes electorales territoriales, con amparo en los mandatos establecidos en sus respectivos Estatutos de Autonomía, han establecido un listado de causas de inelegibilidad y de causas de incompatibilidad.⁷⁸⁶ De forma elemental, podemos afirmar que las causas de inelegibilidad impiden, al ciudadano afectado por alguna de ellas, presentarse como candidato a las elecciones; por su parte, las causas de incompatibilidad solo imposibilitan ejercer simultáneamente el mandato de parlamentario con el cargo o actividad que se considera no compatible con el mismo. Tanto unas como otras deben estar fijadas de forma precisa. Su fundamento es doble: por una parte, la idea de que la competición electoral debe tener lugar desde posiciones de igualdad formal entre todos los candidatos (evitando que alguno de ellos pueda actuar en condiciones de superioridad con respecto a los demás); y, por otra, la convicción de que determinadas actividades, muy lícitas en su aislada consideración, no resultan compatibles con la condición de diputado, por el alto cometido que conlleva la representación política.

786 Para una aproximación al origen histórico, significado y alcance de las causas de inelegibilidad y de las causas de incompatibilidad, cfr. Durán Alba, Juan Fernando: *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001; García López, Eloy: “Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la responsabilidad democrática”, en *Sistema*, núm. 118-119, 1994, págs. 103-124.

Las causas de inelegibilidad y las causas de incompatibilidad, como todas las condiciones limitativas del ejercicio de los derechos fundamentales, deben ser interpretadas de forma restrictiva “a partir de las situaciones objetivas definidas”. Además, deben estar establecidas en normas con rango ley. Reserva que no se deriva del artículo 70 de la Constitución, como a veces se ha señalado, sino de los respectivos Estatutos de Autonomía, “que de forma específica suelen remitir la concreción de las distintas causas” de inelegibilidad e incompatibilidad a la ley, aunque sin incluir –en relación con esta materia– ningún otro contenido prescriptivo.⁷⁸⁷ Dicho mandato estatutario (artículos 105.1 EAAN, 37.6 EAAR, 25.2 EAAS, 10.1 EACC,⁷⁸⁸ 10.4 EACA, 21.4 EACYL, 10.2 EACLM, 17.4 EAEX, 11.5 EAG, 41.4 EAIB, 17.1 EALR, 11.4 EACM, 24.2 EARM, 15.2 EANA y 26.5 EAPV)⁷⁸⁹ ha sido cumplido por las leyes electorales autonómicas, que –con mayor o menor detalle– han enumerado las causas de inelegibilidad y las causas de incompatibilidad que pueden afectar a los miembros de sus respectivas Asambleas Legislativas.⁷⁹⁰

De este modo, cada ordenamiento jurídico autonómico ha configurado un cuadro específico de inelegibilidades e incompatibilidades, si bien muy parecidos entre sí y esencialmente homogéneos con el del Estado, lo que –conociendo el mimetismo que ha presidido la construcción de nuestro modelo autonómico– no nos puede sorprender. Así, pues, vamos a estudiar, a continuación, las causas de inelegibilidad y las causas de incompatibilidad de los parlamentarios autonómicos, cuyo ámbito y razón de ser no son coincidentes, aunque su tipificación pueda coincidir en lo sustancial,⁷⁹¹ siendo frecuente que las normas –con acierto discutible– los traten de forma conjunta, como sucedía, por ejemplo, en el Real Decreto-ley 20/1977 y ocurre actualmente en el artículo 70.1 de la Constitución, en relación con las elecciones a las Cortes Generales.

787 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 148.

788 El Estatuto de Autonomía de Canarias solo se refiere a las causas de inelegibilidad, guardando silencio con respecto a las posibles causas de incompatibilidad.

789 Las excepciones son los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana, que no hacen ninguna referencia a las inelegibilidades e incompatibilidades de sus parlamentarios.

790 Al menos de forma parcial, la ausencia de ley electoral catalana se suple, en lo que se refiere a las inelegibilidades, con la aplicación de los artículos 6 y 7 de la LOREG; y, en lo que afecta a las incompatibilidades, con el artículo 11 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, bajo el rótulo, precisamente, de “incompatibilidades”.

791 Cfr. Sánchez Navarro, Ángel José: “Derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 117.

B) Causas de inelegibilidad

Las causas de inelegibilidad –concebidas como impedimentos legales que tienen el efecto jurídico de suspender el derecho de sufragio pasivo– responden “bien al deseo de salvaguardar la división de poderes, bien al de velar por la pureza del sufragio y la libertad de emisión del mismo”.⁷⁹² Con el profesor Torres del Moral,⁷⁹³ podemos definir lacónicamente la inelegibilidad como “la incapacidad para ser candidato”. Incapacidad que puede estar motivada por la carencia de las condiciones generales para poder ejercer el derecho de sufragio pasivo (que ya hemos analizado), o bien por el “ejercicio de un cargo o profesión cuyos titulares son legalmente excluidos del mismo con la finalidad de eliminar posibles presiones sobre los electores y garantizar la libertad electoral”. Como subraya el profesor Gavara de Cara,⁷⁹⁴ “las causas de inelegibilidad constituyen obstáculos al ejercicio del derecho de sufragio pasivo y tienen como fundamento la libertad del elector y el principio de igualdad en el proceso de formación y manifestación de la voluntad del cuerpo electoral”. En síntesis, se trata de impedir que quien se encuentra en una situación de supremacía, previamente establecida en la ley, pueda concurrir a las elecciones, “sin una previa renuncia al cargo declarado inelegible, ya que puede poner en peligro la objetividad del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos”.

La LOREG, siguiendo una clasificación tradicional, distingue dos grupos de causas de inelegibilidad: las causas de *inelegibilidad absoluta*, que impiden presentarse en cualquier circunscripción (artículo 6, apartados 1 y 2, LOREG), y las causas de *inelegibilidad relativa*, que solamente impiden formalizar la candidatura en una o varias circunscripciones (artículo 6, apartado 3, LOREG). Esta es, por imperativo constitucional y legal, la base normativa común a todas las elecciones políticas que se celebran en España por sufragio universal.⁷⁹⁵ Sin embargo, al estudiar las causas de inelegibilidad en el ámbito de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, también hemos de distinguir entre las *causas de inelegibilidad comunes a todas las elecciones*, establecidas en la Ley estatal general (aplicables asimismo a las elecciones territoriales, de conformidad con la disposición adicional primera, punto 2, de la LOREG), y las *causas específi-*

792 Cfr. Martínez Sospedra, Manuel; Marco Marco, Joaquín J.; y Uribe Otalora. Ainhoa: *Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 48.

793 Cfr. Torres del Moral, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1998, pág. 377.

794 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 149-150.

795 Cfr. Sánchez Navarro, Ángel José: “Derechos...”, *op. cit.*, pág. 119.

cas de cada elección autonómica, agregadas a las anteriores por las leyes electorales territoriales. Estas últimas causas, que afectan sobre todo a determinados cargos autonómicos, suponen ciertamente una nueva limitación al derecho de sufragio pasivo.⁷⁹⁶

Las causas de inelegibilidad han sido reguladas por las leyes electorales territoriales siguiendo básicamente el modelo fijado en la LOREG, cuyos artículos 6 y 7 son, como hemos dicho, de aplicación preceptiva a los procesos electorales autonómicos.⁷⁹⁷ De hecho, casi todas aquellas normas se remiten expresamente a dichos preceptos orgánicos (v.g., artículos 4 LEAN, 3 LEAR, 4 LEAS, 3 LECA, 3 LECLM, 3 LECYL, 3 LECM, 3 LECV, 4 LEEX, 4 LEGA, 3 LEIB, 4 LECC, 3 LELR, 4 LENA y 4 LERM). Todas ellas (la excepción, hasta cierto punto, es la Ley electoral vasca, como luego veremos) consagran una regla general según la cual son elegibles los ciudadanos que, teniendo la condición de electores, no estén incurso en ninguna causa de inelegibilidad. Tras ello, especifican, en primer lugar, que no son elegibles los incurso en alguna de las causas de inelegibilidad enumeradas en el artículo 6 de la LOREG y, a continuación –en otro artículo o en otros apartados del mismo artículo–, alistan las causas específicas para las elecciones autonómicas respectivas.

B.1. Causas de inelegibilidad comunes a todas las elecciones

a) *Causas de inelegibilidad absoluta*. Son inelegibles en todo el territorio del Estado: los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil (que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre), así como sus cónyuges; los presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas y del Consejo Económico y Social; 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; el Defensor del Pueblo y sus adjuntos; el Fiscal General del Estado; los subsecretarios, secretarios generales, directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos (en particular, los directores de los departamentos del Gabinete de la Presidencia de Gobierno y los directores de los gabinetes de los ministros y de los secretarios de Estado); los jefes de misión acreditados, con carácter de residentes,

796 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 21.

797 Cfr. Álvarez Conde, Enrique: "Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos", 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, pág. 100.

ante un Estado extranjero u organismo internacional; los magistrados, jueces y fiscales que se hallen en situación de activo; los militares (profesionales y de complemento) y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo; los presidentes, vocales y secretarios de las Juntas Electorales; los delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los subdelegados del Gobierno y las autoridades similares con distinta competencia territorial; el Presidente de la Corporación de Radio Televisión Española y de las sociedades que la integran; los presidentes, directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los delegados del Gobierno en las mismas; los presidentes y directores generales de las entidades gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional; el director de la Oficina del Censo Electoral; 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; y el Presidente, los consejeros y el Secretario General del Consejo General de Seguridad Nuclear (artículo 6.1 LOREG). Asimismo, son inelegibles: los condenados, por sentencia firme, a pena privativa de libertad, durante el período que dure la condena; y 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, la de inhabilitación absoluta o especial, o la de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal (artículo 6.2 LOREG).⁷⁹⁸

- b) *Causas de inelegibilidad relativa.* Durante su mandato, son inelegibles por las circunscripciones electorales comprendidas, en todo o en parte, en el ámbito de su jurisdicción: quien ejerza la función de mayor nivel de cada Ministerio en las distintas demarcaciones territoriales de ámbito inferior al estatal; los presidentes, directores y cargos asimilados de entidades autónomas de competencia territorial limitada, así como los delegados del Gobierno en las mismas; los delegados territoriales de RTVE y los directores de las entidades de radiotelevisión dependientes de las Comunidades Autónomas; los presidentes y directores de los órganos periféricos de las entidades gestoras de la Seguridad Social; los secretarios generales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; y los delegados provinciales de la Oficina del Censo Electoral (artículo 6.3 LOREG).

798 La letra "b" del apartado 2 del artículo 6 de la LOREG fue reformada por la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero.

La calificación de inelegible procederá, respecto de quienes incurran en alguna de las causas mencionadas en el artículo 6 de la LOREG, el mismo día de la presentación de su candidatura o en cualquier momento posterior hasta la celebración de las elecciones (prescripción que, en relación a las causas de inelegibilidad específicas de cada Comunidad Autónoma, se repite en la mayoría de las leyes electorales territoriales).⁷⁹⁹ Por su parte, los magistrados, jueces y fiscales, así como los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías, en activo, que deseen presentarse a las elecciones, deberán solicitar el pase a la situación administrativa que corresponda.⁸⁰⁰ En todo caso, los magistrados, jueces y fiscales, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policías en activo tendrán derecho a reserva de puesto o plaza y de destino, en las condiciones que determinen las normas específicas que les sean de aplicación. De ser elegidos, la situación administrativa que les corresponda podrá mantenerse, a voluntad de los interesados, una vez terminado su mandato, hasta la constitución de la nueva Asamblea parlamentaria (artículo 7, apartados 1, 3 y 4 LOREG).

B.2. Causas de inelegibilidad específicas para las elecciones autonómicas

a) *Causas de inelegibilidad absoluta.* Las leyes electorales autonómicas, en línea con lo previsto en el artículo 70 CE en relación con las elecciones generales, han incorporado circunstancias específicas que, de concurrir en una persona, aunque tenga capacidad jurídica electoral, le “impiden que pueda participar como candidato por razón del cargo que desempeña, puesto que si no fuera así podría afectar a la libertad de los electores y al principio de igualdad” del voto.⁸⁰¹ Pues bien, siguiendo básicamente el meritorio trabajo de síntesis efectuado por el profesor Sánchez Navarro,⁸⁰² podemos agrupar estas causas autonómicas de inelegibilidad (cada una de las cuales se da en alguna o en todas las Comunidades) en ocho apartados:

799 A modo de ejemplo, se pueden ver los artículos 5 LEAN, 5 LEAS, 4 LECA, 5 LECV, 4 LEAR, 4 LECLM, 5.1 LECC, 4.4 LENA, 6 LEEX, 3.3 LEIB, 4.1 LECM y 4.1 LECYL.

800 Cfr. De Alba Bastarrechea, Esther: “Inelegibilidades como límite al derecho de sufragio”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 191-193.

801 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 200-201.

802 Cfr. Sánchez Navarro, Ángel José: “Derechos...”, *op. cit.*, págs. 131-137. También sigue, aunque de forma simplificada, esta clasificación Clara Garrido Criado: “Los sistemas electorales autonómicos”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 275-276.

- Los que ejerzan funciones o cargos conferidos o remunerados por un Estado extranjero (v.g., artículo 4.2.m LEG, artículo 3.2.d LECA y artículo 3.2.f LECYL).
- Los miembros (Presidente, vicepresidentes y ministros) del Gobierno central y los secretarios de Estado del mismo (v.g., artículo 5.d LEEX, artículo 3.2.a LEIB y artículo 4.e LECC).
- Los parlamentarios de las Asambleas Legislativas y los miembros de los Consejos de Gobiernos de otras Comunidades Autónomas, así como los cargos de libre designación de los citados Consejos (v.g., artículo 4.3.j y k LEAN, artículo 4.8 y 9 LECV y artículo 4.c y d LEAS).
- Los que desempeñen, en el territorio de la Comunidad Autónoma, ciertos cargos o funciones análogos a los indicados por la LOREG para el ámbito del Estado, esto es, figuras autonómicas similares al Defensor del Pueblo y sus adjuntos, al Tribunal de Cuentas, al Consejo de Estado o al Consejo Económico y Social (artículo 3.2.a, b y c LECLM, artículo 4.2.a y b LEG y artículo 4.2, 3 y 4 LECV).
- Los altos cargos de los Gobiernos autonómicos (secretarios generales técnicos, directores generales, delegados provinciales, etc.) y altos cargos de las empresas públicas y organismos autónomos, especialmente, la radio y televisión públicas (v.g., artículo 3.2.d y e LECM, artículo 4.3.a y g LEMU y artículo 3.2.d, e, f y g LECLM).
- Los miembros de las Juntas Electorales (artículo 4.3.f LERM, artículo 3.2.a LELR y artículo 3.3.f LEAR).
- Los miembros de las Policías autonómicas en activo (artículo 4.2.i LEG y artículo 4.3.g LEPV).
- Los alcaldes,⁸⁰³ presidentes de Diputación y diputados provinciales (artículo 4.2.c LEG).

803 El motivo de esta singular causa de inelegibilidad (añadida en 1992) hay que buscarlo, según los medios de comunicación, en la voluntad del Gobierno de Galicia de impedir la candidatura del socialista Francisco Vázquez Vázquez, a la sazón Alcalde de la ciudad de La Coruña.

b) *Causas de inelegibilidad relativa*. También debe indicarse que algunas leyes electorales autonómicas prevén lo que la doctrina ha denominado “inelegibilidades relativas”. Así, el artículo 4.4 LEAN, en la redacción que le dio la Ley 5/2005, estableció que no serán elegibles, por “las circunscripciones electorales comprendidas en el ámbito territorial de su jurisdicción”, los delegados provinciales de las Consejerías, los directores provinciales de organismos autónomos y entidades de Derecho Público de la Junta de Andalucía, los directores de los centros territoriales de la Radio y Televisión de Andalucía, y los secretarios generales de las Delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía. También pueden encontrarse ejemplos puntuales de estas inelegibilidades relativas en otras leyes electorales autonómicas, por ejemplo la de Valencia (artículo 4, último párrafo: “No serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en todo o en parte en el ámbito territorial de su jurisdicción los directores territoriales de las distintas Consellerías del Consell”), la de Castilla-La Mancha (artículo 3.2.f: serán inelegibles “los delegados provinciales de la Junta de Comunidades, en el ámbito territorial de su jurisdicción”) y la de Castilla y León (artículo 3.3: “No serán elegibles por las circunscripciones electorales comprendidas en el ámbito territorial donde ejercen sus atribuciones los delegados territoriales de las Consejerías”).

La Ley electoral del País Vasco (artículo 4) es, como indicábamos con anterioridad, una excepción en relación al esquema formal de las demás leyes electorales autonómicas, aunque su contenido ofrezca una menor disparidad. En efecto, aunque el artículo 4.1 es equiparable a los correspondientes de las otras leyes autonómicas (“serán elegibles los ciudadanos que, reuniendo los requisitos establecidos en el artículo 7 del Estatuto de Autonomía, tengan la condición de electores y no se encuentren incurso en las causas de inelegibilidad que se establecen en la presente Ley”) y el artículo 4.2 es una reiteración del artículo 6.1.a de la LOREG (“no serán elegibles los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil que regula el Real Decreto 2917/1981, de 27 de noviembre, así como sus cónyuges”), el artículo 4.3 realiza una enumeración de las demás causas de inelegibilidad, sin distinguir entre las que ya vienen impuestas por la LOREG y aquellas que ha introducido como específicas del Parlamento Vasco. Estas causas de inelegibilidad del artículo 4.3 están clasificadas atendiendo, fundamentalmente, al sector en el que desempeñan sus funciones las personas afectadas. Así, distingue entre el sector público de la Comunidad Autónoma del País Vasco (v.g., viceseñero o Ararteko), el sector público del Estado (v.g., ministro o Fiscal General del Estado), el sector público de otras Comunidades Autónomas (v.g., parlamentarios o miembros de los Consejos de Gobierno de otras Comunidades Autónomas), el sector público de la Comunidad Europea (v.g., Presidente de la Comisión o Aboga-

do General del Tribunal de Justicia) y el sector público de los territorios históricos y de las Administraciones locales (v.g., director general o función asimilada en la Administración pública de los territorios históricos). También son inelegibles los miembros de cualquier órgano de la Administración Electoral (incluyendo a los secretarios de los Ayuntamientos como delegados de las Juntas Electorales de Zona) y quienes presten servicio en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Ertzaintza, Policías Forales o Municipales, así como los militares, profesionales y de complemento, en activo. Además, la Ley electoral vasca reproduce las causas de inelegibilidad motivadas por sentencias penales firmes o no (artículo 6.2 LOREG). En definitiva, como afirma el profesor Sánchez Navarro,⁸⁰⁴ se trata “de una regulación minuciosa y pormenorizada”, pero también en cierta medida “superflua”, por cuanto la mayoría de los supuestos recogidos ya vienen impuestos directamente por la LOREG. Además, a excepción de alguna causa de inelegibilidad realmente original (como, por ejemplo, la de desempeñar altos cargos en la Unión Europea),⁸⁰⁵ la práctica totalidad de las demás causas también están recogidas en otras legislaciones electorales autonómicas.

C) Causas de incompatibilidad

La incompatibilidad puede definirse como la imposibilidad jurídica de desempeñar simultáneamente el mandato representativo y determinados cargos o actividades, obligando al afectado a escoger entre uno y otro.⁸⁰⁶ Dicho con otras palabras, la incompatibilidad es “la prohibición que pesa sobre el titular de un cargo electivo de ejercer ciertas funciones supuestamente comprometedoras para su mandato electoral”.⁸⁰⁷ No es, por tanto, un obstáculo para participar en las elecciones, sino para simultanear el mandato de diputado con ciertos cargos públicos o determinadas actividades privadas. La razón de la misma, como apunta la profesora García Soriano, hay que buscarla en el deseo de evitar la influencia que el ejercicio simultáneo de ambos cargos o del cargo de diputado y de la actividad privada pudiera tener sobre la persona que los ostentara o desarrollara.

804 Cfr. Sánchez Navarro, Ángel José: “Derechos...”, *op. cit.*, pág. 136.

805 La redacción literal del artículo 4.3.d de la Ley electoral vasca declara inelegibles al “Presidente, Comisario, Secretario General o Director General de la Comisión”, al “Presidente, miembro, Secretario General o Director General del Consejo”, al “Presidente, Juez, Abogado General o Secretario General del Tribunal de Justicia” y a los “altos cargos de los órganos consultivos y auxiliares de la Comisión, el Consejo o el Parlamento Europeo”.

806 Para un estudio de las incompatibilidades, cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “Incompatibilidades parlamentarias”, en el libro colectivo *Temas básicos de Derecho Constitucional* (coordinador: Manuel Aragón Reyes), Civitas, Madrid, 2001, tomo II, págs. 139-142.

807 Cfr. Torres del Moral, Antonio: *Principios...*, *op. cit.*, pág. 377.

Por tanto, en este caso, más que proteger la libertad del elector, lo que se busca es garantizar la libertad del elegido en su alta función representativa.⁸⁰⁸ En consecuencia, como decíamos, el afectado por una causa de incompatibilidad debe optar por uno de los dos puestos.

Pasando ya al estudio de las causas de incompatibilidad que afectan a los diputados autonómicos, lo primero que debemos subrayar es que el Estado, como regla general, no es competente para regular las incompatibilidades “en el ámbito de las elecciones autonómicas, ya que por su naturaleza deben afectar sobre todo a cargos” o situaciones “administrativas o parlamentarias internas de la propia Comunidad Autónoma”.⁸⁰⁹ En este sentido, hasta principios de 2011, la LOREG no fijó ninguna causa de incompatibilidad aplicable a *todos* los procesos electorales, sino que se remitía a las disposiciones especiales de cada concreto proceso electoral (así, las causas de incompatibilidad de los diputados y senadores en las Cortes Generales están recogidas en el artículo 155; las de los concejales, en el artículo 178; las de los diputados provinciales, en el artículo 203; y las de los diputados al Parlamento Europeo, en los artículos 211 a 213).

A pesar de lo anterior, como ya apuntábamos, la Ley Orgánica 3/2011 introdujo en la LOREG –añadiendo un apartado 4 a su artículo 6– una causa de incompatibilidad sobrevenida aplicable “en todas las modalidades de procesos electorales”.⁸¹⁰ En efecto, tras recordar que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad y que las causas de incompatibilidad se regirán por lo dispuesto para cada tipo de proceso electoral, afirma que, en todo caso, serán incompatibles las personas electas en candidaturas presentadas por partidos, 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 este 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 en la federación o coalición en cuya candidatura hubiese resultado electo; o, en su caso, del partido al

808 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos...*, *op. cit.*, pág. 65.

809 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 155-156.

810 Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero.

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 realizado 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 dicha causa de incompatibilidad. La cual surtirá efecto a partir de la notificación realizada por la Administración Electoral permanente, por sí o a instancia del Gobierno a través de la Abogacía del Estado o del Ministerio Fiscal. 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.

Aunque las leyes electorales autonómicas (artículos 6 LEAN, 5, 5 bis, 5 ter y 5 quarter LEAR, 6 LEAS, 6-8 LECA, 6-7 LECLM, 5-6 LECYL, 5-6 LECM, 6-9 LECV, 7-8 LEEX, 6-7 LEG, 5 LEIB, 6 LECC, 4-5 LELR, 5-6 LENA, 5-8 LEPV y 5 LERM) presentan algunas diferencias en lo que se refiere a la relación de las incompatibilidades de sus parlamentarios (para comprobarlo basta comparar el extenso y detallado artículo 6 de la Ley electoral de Andalucía⁸¹¹ con el lacónico artículo 6 de la Ley electoral asturiana), es posible encontrar numerosas previsiones comunes. Así, en primer lugar, todas las leyes electorales autonómicas afirman –como, ahora, también hace la LOREG– que las causas de inelegibilidad lo son también de incompatibilidad, añadiendo, acto seguido, otros supuestos de incompatibilidad. En concreto, según la normativa que contemplemos, declaran incompatibles: a los comprendidos en todos o algunos de los supuestos previstos el artículo 155.2 de la LOREG⁸¹² (v.g., artículo 6.2 LEAN, artículo 5.2.a LECM y artículo 6.2 LECV), a los diputados del Congreso (v.g., artículo 6.2.a LECA, artículo 6.1.a LEAS y artículo 6.2.a LECV), a los senadores⁸¹³ (v.g., artículo 6.2.b LECA, artículo 6.2.a LECLM y artículo 6.2 LEG), a los diputados del Parlamento Europeo (v.g., artículo 5.2.b LEIB,

811 En la redacción que le dio la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía.

812 Es decir: el Presidente de la Comisión Nacional de la Competencia; los miembros del Consejo de Administración de la Corporación de Radio Televisión Española; los miembros del Gabinete de la Presidencia del Gobierno o de cualquiera de los ministros y de los secretarios de Estado; los delegados del Gobierno en las autoridades portuarias, confederaciones hidrográficas, sociedades concesionarias de autopistas de peaje y en los entes públicos mencionados a continuación; los presidentes de los consejos de administración, consejeros, administradores, directores generales, gerentes y cargos equivalentes de entes públicos, monopolios estatales y empresas con participación pública mayoritaria, directa o indirecta, cualquiera que sea su forma, y de las cajas de ahorro de fundación pública.

813 A excepción de los senadores designados por la Asamblea Legislativa en representación de la Comunidad Autónoma.

artículo 5.2.c LENA y artículo 5.2.a LECYL), a los cargos políticos (v.g., artículo 6.2.c LEAN, artículo 5.2.b LECM y artículo 7.3.a LEEX), a los altos cargos en el sector público (v.g., artículo 5.3.c LERM, artículo 5.2.c LEAR y artículo 6.2.d LECA), a los cargos directivos en las cajas de ahorros (v.g., artículo 6.2.g LECC, artículo 6.1.c LEAS y artículo 7.3.b LEEX), a los que lleven a cabo determinadas actividades o profesiones en el sector privado (artículo 6.3 LEAN, artículo 5 ter LEAR y artículo 6 LEPV) y a los que desarrollan una función pública (artículo 6.4 LEAN y artículo 5.2.a LEPV).

5. La paridad hombre/mujer en las listas electorales autonómicas

5.1. Concepto y extensión de la paridad electoral

Con la expresión *democracia paritaria* designamos “el conjunto de medidas que se pueden adoptar en los sistemas democráticos para incrementar la presencia y participación de la mujer en todas las entidades de Derecho público cuya composición depende de un proceso de selección dirigido por el Estado o cualquiera de sus Administraciones Públicas”.⁸¹⁴ Por su parte, con la expresión *paridad electoral*, a modo de concreción específica de aquella, estaríamos refiriéndonos a los mecanismos y procesos dirigidos a lograr que, en las instituciones políticas representativas, la presencia de hombres y mujeres sea esencialmente la misma; o, dicho con otras palabras, a la exigencia legal de que las candidaturas electorales (“las listas”) estén integradas por un número equilibrado de hombres y mujeres con similares posibilidades de obtener el escaño. El motivo que justifica medidas legislativas de esta naturaleza, con las cuales los legisladores pretenden modificar una realidad fáctica discriminatoria,⁸¹⁵ es la constatación de un importante déficit de presencia femenina en los órganos representativos, especialmente en los de carácter parlamentario.⁸¹⁶ Discriminación que, fueran cuales fueran los moti-

814 Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 147.

815 *Ibidem*, pág. 175.

816 Para aproximarnos al dificultoso camino que han tenido que recorrer las mujeres para acceder a los órganos políticos representativos, cfr. De La Fuente Vázquez, María y Freixanet Mateu, María (coordinadoras): *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2009; Verge Mestre, Tània: *Dones a les institucions polítiques catalanes: el llarg camí cap a la igualtat (1977-2008)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2009; Roig i Berenguer, Rosa Mari: *La elite parlamentaria femenina en el Parlament*

vos que la pudieron justificar en el pasado, hoy se estima totalmente inadmisibles, ya que las mujeres componen la mitad de la sociedad, por lo que se considera justo que “ostenten una proporción equivalente de poder”.⁸¹⁷ Por todo ello, no es extraño que, desde hace aproximadamente una década, se hayan multiplicado, entre nosotros,⁸¹⁸ los trabajos doctrinales dedicados a analizar, desde diversas perspectivas, el tema de la paridad electoral.⁸¹⁹

de Cataluña, en el Congreso de los Diputados y en el Parlamento Europeo (1979-2000), Ministerio de Igualdad-Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

- 817 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La composición equilibrada de las listas electorales”, en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008, pág. 75.
- 818 En todo caso, en este ámbito, se puede constatar perfectamente la influencia que el Derecho extranjero, especialmente el de los países que integran la Unión Europea, y los documentos internacionales han ejercido en nuestra doctrina, primero, y en nuestras legislaciones (autonómicas y estatal), posteriormente. Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, págs. 156-164.
- 819 Entre la oceánica bibliografía sobre las cuotas de presencia femenina y la paridad electoral, nos limitaremos a recordar algunos de los trabajos más relevantes: Arce Janáriz, Alberto: “Primeras leyes en España sobre paridad electoral”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 5 de 2002, págs. 1.699-1.705; Carrillo López, Marc: “Cuotas e igualdad por razón de género: una reforma constitucional y un caso singular”, en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo* (coordinador: Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, págs. 163-184; Biglino Campos, Paloma: “La composición...”, *op. cit.*, págs. 73-103; Idem: “Acerca de la constitucionalidad de las leyes electorales paritarias”, en *XXV aniversario de la Constitución Española: propuestas de reforma* (coordinadora: María Luisa Balaguer Callejón), Diputación de Málaga-Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Málaga, 2004, págs. 359-370; Sevilla Merino, Julia: *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Institut Universitari d’Estudis de la Dona-Universitat de València, Valencia, 2004; Idem: “De la política de cuotas al derecho de la igualdad en la representación: especial referencia a Les Corts Valencianes”, en *Corts*, núm. 24, 2010, págs. 279-314; Palomar Olmeda, Alberto (coordinador): *El tratamiento del género en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; Rey Martínez, Fernando: “La discriminación positiva de mujeres. (Comentario a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996, págs. 309-332; Elvira Perales, Ascensión: “Representación y sexo”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, 2000, págs. 131-150; Aranda Álvarez, Elviro: *Cuotas de mujeres y régimen electoral*, Dykinson, Madrid, 2001; Salazar Benítez, Octavio: “La presencia de las mujeres en los cargos públicos representativos”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, 1998, págs. 101-128; Feliu i Torrent, Dolores: *Constitucionalitat de les mesures de democràcia paritària en els sistemes electorals autonòmics*, Generalitat de Catalunya-Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2002 (colección *El Clip*, núm. 20); Abellán Matesanz, Isabel María: “La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las *listas cremalleras*”, en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, 2002-2003, págs. 147-161; Rodríguez Ruiz, Blanca y Rubio Marín, Ruth: “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007, págs. 115-159; Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, págs. 145-183; Torres Muro, Ignacio: “Nuevas cuestiones de derecho de sufragio pasivo”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones*

La paridad electoral o, más modestamente, la exigencia de una “composición equilibrada” de mujeres y hombres en las candidaturas que concurren a los comicios (lo que, si se nos permite la expresión, podríamos denominar “paridad *light*”) puede ser, en algún momento histórico, conveniente e incluso necesaria para alcanzar la igualdad real y efectiva, de la que habla el artículo 9.2 de nuestra Constitución, así como para “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”. De hecho, en nuestras circunstancias históricas y geográficas, estas normas persiguen “la superación de una realidad social caracterizada por la menor presencia de la mujer en la vida pública”.⁸²⁰ Sin embargo, a nuestro juicio, dichas medidas deben tener siempre una *naturaleza temporal o transitoria*, es decir, que su vigencia debe limitarse al tiempo estrictamente necesario para que desaparezca aquella discriminación por motivos de género. Con el mismo criterio, Presno Linera⁸²¹ sostiene que “el establecimiento de condiciones de igualdad de género en las listas electorales bien pudiera tener una vocación de temporalidad”. De forma más radical, el profesor Ruiz-Rico Ruiz⁸²² afirma que la “temporalidad o provisionalidad debería ser un presupuesto necesario para adoptar una medida que fuerza al máximo una concepción radical del principio de igualdad”, subrayando que –a su juicio– toda medida de discriminación positiva (o equivalente) solo se “legítima –social y constitucionalmente– por su carácter temporal”. En la misma línea, el magistrado Pérez Tremps, en su Voto Particular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009,⁸²³ tras indicar que estas medidas son “difícilmente conciliables en abstracto con el principio de igualdad”, subraya que las mismas “tienen una lógica temporal ya que solo tienen sentido mientras existe una situación de discriminación y se procura su desaparición”.⁸²⁴ En consecuencia –sigue argumentado–, es conveniente que las leyes, aunque no fijen “plazo alguno para la remoción de las medidas por cuanto resulta imposible prever” cuándo se deberá proceder a esa remoción, al menos sí aporten elementos en ese sentido, estableciendo mecanismos cuya finalidad sea, precisamente, valorar

fundamentales de Derecho electoral (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 137-179.

820 STC 12/2008, de 29 de enero (ponente: Elisa Pérez Vera), *BOE* de 29 de febrero de 2008, fund. juríd. 3º.

821 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 126.

822 Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, págs. 180-181.

823 STC 13/2009, de 19 de enero (ponente: Guillermo Jiménez Sánchez), *BOE* de 13 de febrero de 2009.

824 En realidad, el profesor Pablo Pérez Tremps se refiere a las medidas de equiparación de sexos dentro de las Administraciones Públicas, pues su Voto Particular se circunscribe a este punto de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. Sin embargo, a nuestro juicio, su argumentación se puede extender, sin problemas, a la normativa dirigida a lograr la paridad o el equilibrio de sexos en el ámbito electoral.

la incidencia de las medidas paritarias y “el alcance real de las posibles situaciones discriminatorias”. Todo lo anterior, lleva al profesor Pérez Tremps a concluir “que esas medidas temporales, cumplido su objetivo, deberán ser reformuladas, en una valoración que corresponde al legislador, pero que también puede ser objeto de control de constitucionalidad” por el propio Tribunal Constitucional.

Este planteamiento –que exige el carácter transitorio a las normas que introducen medidas de discriminación positiva o análogas– ya se plasmó claramente en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979, al afirmar que “la adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter *temporal* encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; *estas medidas cesarán* cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato” (artículo 4.1).⁸²⁵ Asimismo, la Resolución del Parlamento Europeo de 2 de marzo de 2000, después de recomendar un mínimo de participación femenina del cuarenta por ciento, subraya que las cuotas son, en todo caso, una “medida transitoria”. Y es que, como subraya el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez,⁸²⁶ “lo consustancial a las medidas de discriminación positiva es su carácter temporal como consecuencia lógica de la consideración de que el hombre y la mujer son –por esencia– iguales en derechos y en dignidad humana”.

5.2. La paridad electoral en algunas legislaciones autonómicas como primera normativa en la materia

A) Cuatro Comunidades Autónomas modificaron sus leyes electorales para imponer la paridad en las elecciones a sus Asambleas Legislativas (2002-2005)

Antes de que el Estado legislara en materia de paridad o equilibrio electoral por razón de sexo, cuatro Comunidades Autónomas, en un acto de audacia política no exento de problemas jurídicos, ya aprobaron normativas específicas al efecto (todas ellas en el trienio 2002-2005). Dichas Comunidades, por orden cronológico, fueron las siguientes:

⁸²⁵ Las cursivas son nuestras.

⁸²⁶ Voto Particular a la STC 12/2008, de 29 de enero, *BOE* de 29 de febrero de 2008, punto 3.

– *Islas Baleares*. El artículo 1 de la Ley 6/2002, de 21 de junio, de modificación de la Ley 8/1986, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, incorporó un nuevo apartado cuarto al artículo 16 de esta última, conforme al cual, “con la finalidad de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa”. La Exposición de Motivos de dicha Ley, mucho más extensa que su articulado, afirma, entre otras cosas, lo siguiente: “La apreciación del contenido del principio de igualdad y sus manifestaciones, tal y como lo demuestra la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, ha evolucionado sensiblemente. Así, desde la consideración inicial de la igualdad como la prohibición de cualquier tipo de diferencia, se ha pasado a considerar el criterio de la discriminación razonable, al objeto de evaluar la necesidad de establecer algunas diferenciaciones sobre la base de unos hechos concretos para acabar, finalmente, admitiendo algunos casos de la denominada discriminación positiva. La escasa representación de las mujeres en los órganos de decisión es, entre otros motivos, el resultado de su tardío acceso a la igualdad cívica⁸²⁷ y civil, así como de los obstáculos para la realización de su independencia económica y de las dificultades para conciliar la vida profesional y la familiar. Muchos han sido y son los esfuerzos internacionales y europeos encaminados a paliar esta circunstancia. [...] A pesar de todos los esfuerzos, los progresos son lentos, y la débil representación de las mujeres en los puestos de decisión constituye una pérdida para el conjunto de la sociedad, que puede impedir que se tengan en cuenta de forma plena los intereses y las necesidades del conjunto de la población. Así, una participación equilibrada de las mujeres y los hombres en los procesos de toma de decisiones es un requisito democrático, y puede generar diferentes ideas, valores y comportamientos en el sentido de alcanzar una sociedad más justa y equilibrada. [...] Los poderes públicos de esta Comunidad Autónoma, dando cumplimiento al mandato del artículo 9.2 de la Constitución, consideran necesaria y legítima una intervención por vía legislativa al objeto de reducir esta situación de inferioridad. Así, con la reforma de la normativa electoral autonómica que hoy se presenta, se pretende, con una medida

827 Como es sabido, entre nosotros, las mujeres no tuvieron reconocido el derecho de sufragio activo hasta la aprobación de la Constitución republicana de 1931 (artículo 36: “Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales”). De esta manera, España se convirtió, tras intensos debates parlamentarios, en uno de los primeros Estados del mundo que reconoció el sufragio universal femenino. Cfr. Oliver Araujo, Joan: *El sistema político de la Constitución Española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma, 1991, pág. 81.

pionera en el Estado español, pero que ya ha sido utilizada en el Derecho comparado europeo, en concreto por la Asamblea Nacional francesa, facilitar al máximo el acceso igual de hombres y mujeres al mandato electoral y, por tanto, a las funciones electivas. [...] La finalidad última de esta reforma es propugnar una verdadera democracia de género, apostando por una medida de acción positiva, que rompa con la dinámica actual al tiempo que suponga el revulsivo necesario para que sea realidad la participación equitativa de la mujer en la vida política”.

- *Castilla-La Mancha*. El artículo 1 de la Ley 11/2002, de 27 de junio, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, añade un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 de esta última Ley, con la siguiente redacción: “Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral solo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes”. El Preámbulo de la Ley 11/2002 justifica esta reforma con las siguientes palabras: “La lucha por la conquista de los derechos civiles y políticos, y su extensión a todos los ciudadanos y ciudadanas, ha sido una constante a lo largo de los últimos siglos. La Comunidad de Castilla-La Mancha quiere ser parte activa en esta causa que viene modificando poderosa y positivamente la faz y el espíritu de nuestras sociedades. La diferencia entre sexos ha estado marcada históricamente por el sometimiento de la mujer al hombre, siendo origen de desigualdad, de discriminaciones y de empobrecimiento. Averroes hace ya casi mil años denunciaba este mal: «Nuestro estado social no deja ver lo que de sí pueden dar las mujeres... y de ahí proviene la miseria que devora nuestras ciudades». La incorporación de las mujeres a todos los ámbitos de la vida social, económica, cultural y política, con igualdad de derechos y obligaciones, se ha convertido en un eficaz motor de progreso. [...] la presente Ley promueve de un modo eficiente que las Cortes de la Región se integren de modo paritario por personas de ambos sexos. La igualdad formal del artículo 14 de la Constitución Española queda a salvo en la presente Ley, ya que la prohibición de discriminación por razón de sexo «ha de ser interpretada sistemáticamente con otros preceptos, en particular, con el 9.2 de la Constitución Española que obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la igualdad de las mujeres en relación con los hombres sea real y efectiva» (STC 28/1992, fundamento jurídico 3º). «La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un *derecho desigual igualatorio*, es decir, la adopción de medidas reequilibra-

doras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes, para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres» (STC 229/1992, fundamento jurídico 2º)“.

- *País Vasco*. La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, en su disposición final cuarta, añadió un nuevo apartado –con el número 4– al artículo 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, con el siguiente tenor: “Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las Juntas Electorales del territorio histórico competentes solo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes”. En la Exposición de Motivos de esta Ley reformadora, entre otros razonamientos, se aducen los siguientes: “[...] el Parlamento Vasco, mediante la aprobación de la Ley 2/1988, de 5 de febrero, de creación del Instituto Vasco de la Mujer, y tal y como prevé su Exposición de Motivos, declaró prioritaria la eliminación efectiva de todas las formas de discriminación de las mujeres y la adopción de las medidas necesarias para fomentar su participación en todos los ámbitos de nuestra Comunidad, y, asimismo, asumió la tarea de impulsar una acción coordinada en la materia. [...] El papel que tradicionalmente han desempeñado mujeres y hombres en la sociedad está experimentando una importante transformación. La mayor participación de las mujeres en el mercado laboral, su acceso a todos los niveles educativos, su mayor acceso a la formación y a la cultura y, en menor medida, a los ámbitos de toma de decisiones, están generando unos cambios sociales favorables para el avance en el camino hacia la igualdad de mujeres y hombres; cambios que no hubieran sido posibles sin la aportación fundamental de los movimientos feministas y sin el esfuerzo de todas aquellas mujeres que desde el anonimato han trabajado en favor de los derechos de las mujeres. Sin embargo, los datos sobre el mercado laboral, la participación sociopolítica, la realización del trabajo doméstico, la violencia contra las mujeres, la pobreza, etc., siguen mostrando la existencia de una jerarquización en las relaciones y la posición social de los hombres y las mujeres que tiene su origen en los estereotipos y patrones socioculturales de conducta en función del sexo, que asignan a las mujeres la responsabilidad del ámbito de lo doméstico y a los hombres la del ámbito público, sobre la base de una muy desigual valoración y reconocimiento económico y social. [...] Todo ello está condicionando, en muchos casos, el ejercicio pleno de los derechos inherentes a la ciudadanía por parte de las mujeres. El reto en estos momentos está en garantizar la aplicación práctica y

efectiva del derecho a la igualdad reconocido formalmente en los textos legales, y, en este sentido, esta Ley plantea mecanismos y medidas concretas para conseguir que las Administraciones Públicas vascas lleven a cabo políticas y actuaciones más incisivas de cara a eliminar este fenómeno estructural y universal de la desigualdad entre mujeres y hombres. [...] Todo ello ofrece una oportunidad excelente para adoptar una ley dirigida a incorporar la perspectiva de género a las políticas públicas. [...] En este sentido, la Ley pretende establecer las bases para profundizar en la labor llevada a cabo hasta ahora en el desarrollo de políticas de igualdad, de modo que pueda situarse a este país al nivel de los países más avanzados en esta materia. Todo ello en el convencimiento de que la igualdad de mujeres y hombres, además de ser un derecho humano, es una necesidad estratégica para la profundización en la democracia y para la construcción de una sociedad vasca más justa, cohesionada y desarrollada social y económicamente”.

- *Andalucía*. El artículo 2 de la Ley 5/2005, de 8 de abril, por la que se modifica la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía, dio al apartado 1 del artículo 23 de esta última norma la siguiente redacción: “La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. No deja de sorprender que la Exposición de Motivos de la Ley andaluza 5/2005 (que, sin embargo, glosa otros aspectos de la reforma electoral que se lleva a cabo con la misma) no dedique ni una sola palabra a justificar la novedosa exigencia de la paridad por razón de sexo en las listas electorales.⁸²⁸ Por otra parte, también debe destacarse que el artículo 105.2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007), participando de la

828 Este inexplicable *silencio* de la Exposición de Motivos de la Ley andaluza 5/2005, en lo que se refiere a la exigencia de las “listas cremallera” en las elecciones autonómicas, fue duramente criticado en el escrito por el que más de cincuenta diputados del Partido Popular interpusieron recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de dicha Ley. En concreto, afirmaba que la Exposición de Motivos, a pesar de su extensión, no hace referencia alguna al contenido del precepto contra el que se dirige el recurso, ignorando “por completo el fondo de este cambio en la legislación electoral”. Asimismo, los recurrentes alegaban que, al menos, otras normas autonómicas del tenor de la aquí impugnada se han molestado en explicar la presunta finalidad de promoción de la mujer en la que pretenden justificarse; por el contrario –añaden–, la Ley andaluza 5/2005 carece de una mínima justificación. STC 40/2011, de 31 de marzo (ponente: Francisco Pérez de los Cobos Orihuel), *BOE* de 28 de abril de 2011, antec. 2º y fund. jur. 2º.

misma filosofía, ordena imperativamente (“establecerá”) que la ley electoral introduzca “criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales”.⁸²⁹ El Grupo Socialista en el Parlamento de Andalucía defendió que este mandato se incluyera en el Estatuto de Autonomía, con el argumento de que, con ello, se elevaba “el rango normativo de la legislación aprobada recientemente, por amplia mayoría, en el Parlamento andaluz”. La consecuencia implícita de incluir este mandato en el Estatuto de Autonomía es dotarlo de una mayor rigidez, haciéndolo a partir de este momento indisponible para el legislador ordinario. Lo cual, a juicio de Presno Linera,⁸³⁰ “no deja de ser un tanto paradójico, si se piensa que el establecimiento de condiciones de igualdad de género en las listas electorales bien pudiera tener una vocación de temporalidad”. Una opinión muy distinta es la que expresa, sin embargo, el profesor Ruiz Robledo.⁸³¹ En efecto, tras afirmar que la Ley electoral autonómica “no es el instrumento idóneo para establecer la paridad de sexos en las listas electorales”, afirma que existen “más argumentos” para “defender que el Estatuto andaluz sí puede ser una fuente jurídica suficiente para contener un mandato de este tipo, pues, como norma fundante de un subordenamiento jurídico y creadora de instituciones políticas de autogobierno, puede realizar un balance entre los principios en conflicto que no puede realizar la ley. Ello significa –sigue diciendo el catedrático de la Universidad de Granada– que puede limitar –sin anular, lógicamente– la libertad de configuración de las listas electorales que tienen los partidos en beneficio de un objetivo general, consagrado en la Constitución”, como es la igualdad entre mujeres y hombres.⁸³²

829 El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006) ya había introducido una fórmula muy similar, al afirmar –en su artículo 56.3, segundo inciso– que “la ley electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales”. También merece destacarse que el nuevo Estatuto de Autonomía de Extremadura (2011) consagra, en términos prácticamente idénticos al andaluz, dicha obligación. En efecto, el inciso final del artículo 17.4 del EAEX afirma que, “en todo caso, las candidaturas se compondrán con criterios de igualdad de género”. Sin embargo, debe subrayarse que estas exigencias de “paridad” o “igualdad” electoral –que no solo de equilibrio– deberán, para ser jurídicamente exigibles, ser concretadas en las futuras leyes electorales de estas dos Comunidades Autónomas.

830 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 126.

831 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen electoral de Andalucía”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 356-357 (aunque el número de esta revista está fechado en 2004, debió publicarse con posterioridad, pues el profesor Ruiz Robledo se refiere a la aprobación de la Ley andaluza 5/2005, de 8 de abril, y al recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la misma).

832 Cfr., con criterio análogo, Elvira Perales, Ascensión: “La participación política de la mujer”, en el libro colectivo *El tratamiento del género en el ordenamiento español* (coordinador: Alberto Palomar Olmeda), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, págs. 436 y sig.; Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, págs. 169-170. En concreto, este último autor afirma que el artículo 105.2 del

Estas cuatro leyes electorales autonómicas establecían, por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, la llamada paridad electoral en alguna de sus variantes (candidaturas en forma de “cremallera”, en las leyes electorales de las Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Andalucía; y candidaturas integradas por, al menos, un cincuenta por ciento de mujeres en cada tramo de seis nombres, en la Ley electoral del País Vasco). En efecto, con las reformas introducidas, estas cuatro normas electorales autonómicas vienen a exigir, de forma muy rigurosa, la paridad de sexos en las candidaturas electorales que quieran competir para cubrir los escaños de las respectivas Asambleas Legislativas (las dos fórmulas elegidas son las que garantizan, con mayor probabilidad, la paridad de hombres y mujeres en la Cámara que resulte elegida).⁸³³ Como subraya el profesor Ruiz-Rico Ruiz,⁸³⁴ dichas leyes electorales autonómicas, intentando remediar la escasa presencia femenina en dichas Asambleas, “han venido a reconocer la necesidad de controlar el proceso de conformación de listas a las elecciones de la Comunidad para garantizar una presencia homogénea de candidatos de ambos géneros. Evidentemente, con ello están restringiendo de manera directa la autonomía de los partidos políticos, mediante la imposición de unas reglas (paridad y alternancia) que deben respetarse forzosamente si se quiere concurrir a los comicios electorales convocados por la Comunidad”.

B) Las normas electorales paritarias en las leyes de las Islas Baleares y de Castilla-La Mancha

De estas cuatro normas reformadoras de las legislaciones electorales autonómicas, las dos primeras cronológicamente (esto es, la de las Islas Baleares y la de

Estatuto de Autonomía de Andalucía proporciona la “necesaria e imprescindible cobertura jurídica” a aquella plasmación legislativa de la paridad electoral.

833 Más en concreto, es el sistema *cremallera* el que “mejor garantiza la igual presencia de los dos sexos en las Asambleas”. Cfr. Elvira Perales, Ascensión: “El derecho de participación política”, en el libro colectivo *Género y derechos fundamentales* (directores y coordinadores: Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez), Comares, Granada, 2010, pág. 287.

Buscando la absoluta igualdad en el número de hombres y mujeres presentes en las Asambleas Legislativas, se ha formulado una propuesta aún más radical. Es la que ha venido en llamarse “listas cremallera con sorteo”. Este sistema parte de la premisa de que cada partido debería encabezar la mitad de sus listas electorales con un hombre y la otra mitad con una mujer, sorteando –para cada formación política– cuáles deberían empezar con candidatos de uno u otro sexo. A continuación, las listas se conformarían con los criterios propios del sistema cremallera. Cfr. López Linares, Antonio; Ramírez González, Victoriano; y Ruiz Tarrías, Susana: “Igualdad y representación. Una propuesta para conseguir una mayor «presencia o composición equilibrada» entre géneros a través de la legislación electoral”, en el libro colectivo *Género y derechos fundamentales* (directores y coordinadores: Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez), Comares, Granada, 2010, págs. 338-343.

834 Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, págs. 166-167.

Castilla-La Mancha) fueron recurridas de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno (José María Aznar López), lo que –al invocar el artículo 161.2 CE– provocó la suspensión inmediata de las mismas, motivo por el cual no pudieron aplicarse en las elecciones autonómicas del año 2003. Sin embargo, tras la llegada del PSOE al Gobierno del Estado en la primavera del 2004, la posición del Ejecutivo central cambió radicalmente y desistió de aquellos dos recursos interpuestos. La admisión de dichos desistimientos de los recursos de inconstitucionalidad se produjo con sendos Autos dictados por el Tribunal Constitucional en Pleno:

- En el fundamento jurídico único del Auto 331/2006, de 26 de septiembre (referido a la Ley 11/2002, de *Castilla-La Mancha*), se puede leer: “El Abogado del Estado, debidamente autorizado, según certificación de los Acuerdos adoptados al efecto por el Consejo de Ministros y por el Presidente del Gobierno, pide que se le tenga por desistido del presente recurso de inconstitucionalidad. Trasladada a las representaciones procesales de las Cortes y del Gobierno de Castilla-La Mancha la solicitud del Abogado del Estado, dichas representaciones no se oponen al desistimiento, sin que se advierta interés constitucional que aconseje la prosecución del recurso hasta su finalización por Sentencia”.
- El Auto 359/2006, de 10 de octubre (referido a la Ley 6/2002, de las *Islas Baleares*), explica –en sus Antecedentes– que, con fecha 4 de julio de 2006, el Abogado del Estado presentó ante el Tribunal Constitucional un escrito en el que expuso que, debidamente autorizado en virtud de sendos acuerdos del Consejo de Ministros y del Presidente del Gobierno de 30 de junio de 2006, solicitaba, al amparo de lo establecido en los artículos 80 y 86 de la LOTC, tener por desistido al Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 16.4 de la Ley del Parlamento de las Islas Baleares 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma, en la redacción dada por el artículo 1 de la Ley 6/2002, de 21 de junio. La representación procesal del Gobierno de las Islas Baleares, mediante un primer escrito de 24 de agosto de 2006, manifestó su conformidad con el desistimiento. No obstante, en posterior escrito, registrado el día 11 de septiembre de 2006, dicha representación procesal solicitó que se dejara sin efecto el anterior y se prosiguieran las actuaciones hasta dictar sentencia, pues consideraba que la norma impugnada, en razón a su contenido sustantivo, tiene “un alto grado de interés general que trasciende al utilizado por la representación del Estado para fundar la legitimación y hace aconsejable... continuar las actuaciones hasta que, mediante sentencia, el Tribunal Constitucional declare la constitucionalidad o no de la norma legal impugnada”. Por su parte, el Presidente del Parla-

mento de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, mediante escrito de 9 de septiembre de 2006, expresó su conformidad con el desistimiento.

El Tribunal Constitucional, en el fundamento jurídico segundo del citado Auto 359/2006, afirma que “la solicitud de la representación del Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares de que prosigan las actuaciones hasta que recaiga sentencia en el proceso, contenida en el segundo de los escritos que dicha representación procesal remitió a este Tribunal, no puede ser acogida, pues dicho escrito se presentó en el Registro el día 11 de septiembre de 2006, es decir, una vez expirado el plazo de diez días otorgado para formular alegaciones por la providencia de 18 de julio de 2006. [...] sin que, por lo demás, conforme se hizo constar en el Auto de fecha 26 de septiembre de 2006 sobre un supuesto análogo [*recurso inconstitucionalidad referido a la Ley electoral de Castilla-La Mancha*], concorra interés constitucional que justifique la prosecución del proceso hasta su finalización por sentencia”.

A pesar de una conclusión tan rotunda, no puede olvidarse que al Auto 359/2006 (que admitió, como vemos, el desistimiento del Presidente del Gobierno del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el precepto legal que imponía la paridad a las candidaturas que quisieran concurrir a las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares) se formularon dos *Votos Particulares*. El primero de ellos, firmado por el magistrado Conde Martín de Hijas, concluye afirmando que, “en el caso actual, echo en falta una justificación argumentada de la inexistencia de interés constitucional, sin que la razón procesal de la extemporaneidad de la alegación de la Comunidad Autónoma autora de la Ley recurrida para oponerse al desistimiento, rectificando la conformidad antes prestada, pueda valer para decidir acerca de la existencia o inexistencia del interés constitucional”. Por su parte, en el Voto Particular formulado por el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez se afirma que, este caso, debió ser una de las contadas ocasiones en que el Tribunal Constitucional, desoyendo la petición de las partes, no acepta el desistimiento, al “advertir razones específicas de interés general que justifiquen proseguir el procedimiento” (según la doctrina fijada en el ATC 851/1987, de 2 de julio). En defensa de su postura, Rodríguez-Zapata recuerda que “la propia Comunidad Autónoma de las Islas Baleares [*más exactamente su Gobierno*] lo manifiesta así, oponiéndose por ello al desistimiento formulado, aunque tal posición procesal implica que se someta a revisión constitucional una ley esencial para su ordenamiento autonómico, dada la trascendencia obvia que en un sistema democrático tiene una ley electoral”. Y añade el magistrado discrepante: “Ha habido, en efecto, oposición de la Comunidad Autónoma al desistimiento del Abogado del Estado, lo que diferencia este caso del resuelto en el Auto de 26 de septiembre de 2006

[recurso de inconstitucionalidad referido a la Ley electoral de Castilla-La Mancha], en que se apoya la mayoría. Y es que no es de compartir el formalismo de considerar que la aceptación inicial del desistimiento sea irrevocable, una vez transcurrido el plazo concedido para formularla. La declaración de voluntad de conformidad con el desistimiento... puede ser retirada o revocada libremente antes de que el Pleno se haya pronunciado formalmente y proveído sobre ella". Todo este razonamiento le lleva a concluir, preanunciando la que sería su posición en los votos particulares que firmó más tarde a las Sentencias 12/2008 y 13/2009, que "las fórmulas de discriminación positiva a que se refiere el proceso son plausibles pero también es evidente su relieve constitucional y su incidencia en los derechos fundamentales del artículo 23 CE". En coherencia con lo anterior, e invocando la seguridad jurídica, afirmaba que "era aconsejable evitar el replanteamiento de las mismas cuestiones que se debieron aclarar aquí en vía de amparo". Por ello, a su juicio, procedía "rechazar la pretensión de desistir formulada por el Abogado del Estado y acordar que la tramitación del recurso prosiguiese hasta su resolución por sentencia" (punto 3 del Voto Particular).

Estos desistimientos de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su momento por el anterior Presidente del Gobierno (aceptados por el Tribunal Constitucional, a pesar de los votos particulares discrepantes) permitieron, en las elecciones autonómicas de 27 de mayo de 2007, la plena aplicación de los preceptos legales que exigen la paridad estricta de sexos en las candidaturas, tanto en las Islas Baleares como en la Comunidad de Castilla-La Mancha. Ello con independencia, claro está, de que ya se hubiera aprobado la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH).

C) Las normas electorales paritarias en la legislación del País Vasco. Especial referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 4/2005

Como ya hemos indicado, la disposición final cuarta de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, añadió un apartado 4 al artículo 50 de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco. De acuerdo con el mismo, las candidaturas que presenten los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores estarán formadas por, al menos, un cincuenta por ciento de mujeres, especificando que esta proporción se mantendrá en cada tramo de seis nombres. Pues bien, esta Ley autonómica también fue recurrida de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, si bien en este caso no fue por el Presidente del Gobierno del Estado (Rodríguez Zapatero ya había sustituido a Aznar López

en el Palacio de la Moncloa), sino por sesenta y dos diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. Como en este supuesto la interposición del recurso de inconstitucionalidad no tiene efectos suspensivos de la norma impugnada (al no poder invocar los recurrentes el artículo 161.2 CE), dicha Ley fue la primera de las que introducían la paridad electoral que pudo aplicarse a unas elecciones autonómicas, en concreto a las que tuvieron lugar en el País Vasco el día 17 de abril de 2005. Lo que dio como resultado una Cámara Legislativa en la que –por primera vez en la historia de Euskadi– el número de mujeres (treinta y ocho) fue mayor que el de hombres (treinta y siete).⁸³⁵

El recurso de inconstitucionalidad contra la citada Ley vasca 4/2005 se resolvió por el Tribunal Constitucional –mucho tiempo después de haberse introducido el artículo 44 bis en la LOREG (por la Ley Orgánica 3/2007)⁸³⁶ y de haber sido este declarado conforme a la Carta Magna por el Tribunal Constitucional (en la Sentencia 12/2008)⁸³⁷ por la Sentencia 13/2009, de 19 de enero.⁸³⁸ Antes de exponer sintéticamente cuál fue el razonamiento del Tribunal Constitucional en esta última Sentencia, debemos hacer dos precisiones. *En primer lugar*, que, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009 da respuestas a las numerosas tachas de inconstitucionalidad efectuadas por los diputados del Partido Popular a la Ley vasca 4/2005, circunscribiremos nuestro interés solo a los fundamentos jurídicos (7º al 17º) que se refieren a la discutida constitucionalidad de su disposición final cuarta, que –como hemos visto– añadió un apartado 4 al artículo 50 de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco, en el que se consagra la exigencia de paridad entre mujeres y hombres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de dicha Asamblea Legislativa (aunque no afecte realmente al objeto de este trabajo, es conveniente indicar que la disposición final quinta de la citada Ley vasca 4/2005 contiene una redacción idéntica a la de la disposición final cuarta, en relación a las elecciones para las Juntas Generales de los tres territorios históricos).⁸³⁹ *En segundo lugar*, debemos subrayar que la Sentencia

835 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, pág. 131; Biglino Campos, Paloma: “La composición...”, *op. cit.*, pág. 99.

836 Cfr. *infra* V punto 5.3: “Alcance y significado del artículo 44 bis de la LOREG, introducido por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”.

837 Cfr. *infra* V punto 5.5: “La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG”.

838 STC 13/2009, *cit.*, funds. juríd. 7º a 17º (por lo que a nosotros ahora nos interesa).

839 De acuerdo con la disposición final quinta de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres, se modifica el artículo 6 bis de la Ley 1/1987, de 27 de marzo, de elecciones para las Juntas Generales de los territorios históricos de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa,

13/2009, al analizar la cuestión de la constitucionalidad material de las medidas de paridad adoptadas por el legislador vasco, reprodujo en gran medida (como no podía ser de otro modo) la doctrina que había sentado un año antes en la importantísima y ya referida Sentencia 12/2008, de 29 de junio, en la que –como sabemos y analizaremos a continuación– había estudiado y resuelto el recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo artículo 44 bis de la LOREG. Pues bien, todo lo que en la Sentencia 13/2009 hay de repetición –casi siempre literal– de la doctrina de la Sentencia 12/2008 (que es muchísimo) no se expondrá en este epígrafe, sino que, por orden lógico y coherencia sistemática, será estudiado en el apartado en el que se analizará exhaustivamente dicha resolución constitucional.⁸⁴⁰ Así, pues, de forma sintética, las principales aportaciones novedosas que introduce la Sentencia 13/2009, sobre la Ley electoral del País Vasco, son las siguientes:

- 1) Desde una perspectiva competencial, “es evidente que... corresponde al Estado, en virtud de su competencia ex artículo 149.1.1 CE y de acuerdo con el artículo 81.1 CE, establecer las condiciones básicas que, con carácter general para el conjunto de los ciudadanos españoles, han de satisfacer las listas electorales en lo que hace, por lo que aquí importa, a la circunstancia del sexo de los candidatos. Así lo ha hecho el legislador estatal con posterioridad a la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 y a la interposición del presente recurso, pues la disposición adicional segunda, punto 1, de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha introducido en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en virtud de la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.1 CE, en relación con los artículos 23 y 81 CE) el artículo 44 bis, cuyo apartado 1, en lo que aquí interesa, tras imponer un porcentaje mínimo de representación de ambos sexos en las candidaturas electorales, dispone que en las elecciones a las Asambleas autonómicas «las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas». Este precepto se declara... de directa aplicación en las Comunidades

que queda redactado de la forma siguiente: “1. Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales de zona competentes solo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes”.

840 Cfr. *infra* V punto 5.5: “La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG”.

Autónomas. Lo anterior supone que la normativa autonómica examinada resulta conforme a lo establecido por el legislador orgánico en ejercicio de la competencia atribuida al Estado por el artículo 149.1.1 CE, con arreglo al artículo 81.1 CE, pues, en la medida en que el Parlamento Vasco ha introducido un porcentaje de representación mínimo de mujeres situado en la horquilla de la representación equilibrada de ambos sexos (un mínimo del 40 por 100 para cada uno de ellos) establecido con carácter general por el artículo 44 bis de la LOREG (y sin que las normas autonómicas aquí examinadas supongan, ni pudieran en ningún caso suponer, su excepción), la regulación establecida al efecto por la Comunidad Autónoma, al amparo de su competencia ex artículo 10.3 del EAPV, encuentra perfecta cobertura en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales en orden a un eventual incremento autonómico de aquel mínimo común, aplicable con carácter general a todo tipo de elecciones en los términos previstos por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General” (fundamento jurídico 8º).

- 2) El hecho de que la normativa que enjuicia el Tribunal Constitucional en esta Sentencia (esto es, el apartado 4 del artículo 50 de la Ley electoral vasca, introducido por la disposición final cuarta de la Ley 4/2005, de 18 de febrero) “no se limite a imponer un porcentaje mínimo del cuarenta por ciento de presencia en las candidaturas electorales para ambos sexos, sino que, al amparo de la facultad atribuida por el propio artículo 44 bis.1 de la LOREG a los legisladores autonómicos en orden a la adopción de medidas suplementarias de promoción de la igualdad..., eleve ese porcentaje hasta el cincuenta por ciento para el caso de las mujeres, no implica la inconstitucionalidad de los preceptos. En primer lugar, porque... tratándose de una medida de discriminación positiva en beneficio de la mujer se ajusta a las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad exigidas por nuestra doctrina. En segundo término, porque la inmediata aplicabilidad del artículo 44 bis de la LOREG garantiza, en todo caso, que los hombres tengan siempre asegurado un porcentaje mínimo del cuarenta por ciento en las listas electorales”. Lo que “corroborra la conformidad con la Constitución de la normativa establecida por el legislador autonómico” (fundamento jurídico 11º).
- 3) El legislador autonómico vasco “ha configurando, en definitiva, un sistema con arreglo al cual, a partir de la conjunción de sus preceptos con el artículo 44 bis de la LOREG, de directa aplicabilidad en los procesos electorales autonómicos, las mujeres han de tener en las listas electorales una presencia mínima del cincuenta por ciento, mientras que los hombres solo tienen garantizado el cuarenta por ciento. Este tratamiento diferenciado encuentra justificación

suficiente en cuanto pretende corregir una situación histórica de discriminación de la mujer en la vida pública, cuya realidad no necesita, por su evidencia, mayor acreditación, siendo, por lo demás, ilustrativos los datos invocados por el Gobierno Vasco en su escrito de alegaciones” (fundamento jurídico 11º).

- 4) La medida paritaria consagrada por el legislador vasco “es, además de adecuada para la consecución del fin de promoción de la igualdad efectiva de la mujer, proporcional en sentido estricto, pues no comporta el sacrificio innecesario de un derecho fundamental sustantivo. Y ello no tanto en razón de que... no está aquí en cuestión ningún derecho de los hombres ni un imposible derecho de los partidos, cuanto porque la diferencia entre los porcentajes mínimos/máximos posibles en todo caso para hombres y mujeres no puede ser calificada de excesiva en atención a la necesidad de corregir una situación de desequilibrio entre los sexos históricamente muy arraigada. Obviamente esta medida en concreto (como con carácter general todas las dirigidas a la promoción activa de un colectivo discriminado) solo se justifica en la realidad de las circunstancias sociales del momento en que se adopta, de manera que su misma eficacia habrá de redundar en la progresiva desaparición del fundamento constitucional del que ahora disfruta. Se trata, en definitiva, de una medida solo constitucionalmente aceptable en tanto que coyuntural, en cuanto responde a la apreciación por el legislador de una situación determinada” (fundamento jurídico 11º).

- 5) De conformidad con lo hasta aquí expuesto y con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 12/2008 (que analizaremos con detalle a continuación), “ha de concluirse que las disposiciones finales cuarta y quinta de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005 no son inconstitucionales por cuanto, en virtud de la competencia reconocida a la Comunidad Autónoma en el artículo 10.3 EAPV (en el marco de las condiciones definidoras del régimen electoral establecidas por el Estado de acuerdo con los artículos 149.1.1, 23 y 81.1 CE, y con la finalidad de promover la igualdad efectiva de hombres y mujeres en los procesos electorales autonómicos), han establecido una normativa que, al resultar necesariamente integrada con las prescripciones del artículo 44 bis LOREG, de directa aplicación en los procesos electorales autonómicos (disposición adicional primera, punto 2 LOREG), impone que en las candidaturas presentadas en estos figure un mínimo del 50 por 100 de mujeres y del 40 por 100 de hombres” (fundamento jurídico 17º).

En atención a todo lo anterior, el Tribunal Constitucional decidió desestimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta y dos diputados del Grupo

Parlamentario Popular del Congreso contra diversos artículos y disposiciones (entre estas, la cuarta) de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. Sin embargo, se formularon a la misma dos Votos Particulares, uno discrepante firmado por el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez⁸⁴¹ y otro concurrente formulado por el magistrado Pérez Tremps.⁸⁴²

D) Las normas paritarias en la Ley electoral de Andalucía

Tras “no pocas discusiones”,⁸⁴³ el nuevo apartado 1 del artículo 23 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía (en la redacción que le dio el artícu-

841 El magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, en el Voto Particular que formuló a la Sentencia 13/2009 (sobre la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres), creyó necesario volver a exponer con detalle la posición que había mantenido en el Voto Particular que había formulado a la Sentencia 12/2008, que enjuició la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG (y que también analizaremos al estudiar esta última resolución), “dada la insistencia de la Sentencia 13/2009 en reproducir literalmente los argumentos” de los que el magistrado discrepante se apartó en aquella ocasión (punto segundo del Voto Particular). Su posición en esta cuestión es que, “en el terreno de la representación política, la denominada *democracia de género*... pervierte las bases de nuestra representación política, a la vez que lesiona la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos políticos”. En esta línea, expresa su disconformidad con el criterio mayoritario del Tribunal Constitucional en los casos en que la “rigidez de las normas de protección de la mujer” produce el efecto consiguiente de “retrodiscriminación (*reverse discrimination*)”. A su juicio, a pesar de los “eufemismos” que emplean las SSTC 12/2008 y 13/2009, “las normas de la LOREG han discriminado ya a mujeres concretas y sacrificado sus derechos fundamentales sustantivos. Así ocurrió cuando impidieron a veintiséis de ellas –dieciséis en la circunscripción tinerfeña de Garachico y diez en la madrileña de Brunete– participar en las elecciones locales de 2007, precisamente por su condición de mujeres (STC 127/2007, de 22 de mayo y VP; 108/2007, de 10 de mayo y VP; y, en especial, mi Voto Particular a la citada STC 12/2008). Se deben erradicar las discriminaciones del pasado –concluye–, pero sin emplear métodos que produzcan discriminaciones actuales” (punto primero del Voto Particular a la Sentencia 13/2009).

842 El Voto Particular del magistrado Pablo Pérez Tremps, que es concurrente con la posición de la mayoría, no afecta en absoluto a la disposición final *cuarta* de la Ley vasca 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de mujeres y hombres (que es, como sabemos, el único precepto de esta norma que a nosotros nos interesa en este momento). En efecto, como señala en el primer párrafo de dicho Voto Particular, “mi acuerdo se extiende, asimismo, a todo lo relativo al enjuiciamiento de los preceptos del ámbito electoral (disposiciones finales cuarta y quinta), haciendo mío, pues, no solo el fallo alcanzado sino, también, los razonamientos en los que se funda y que se realizan en los fundamentos jurídicos 7 y siguientes. Mi discrepancia se limita, pues, aparte de los razonamientos (no a la conclusión del fallo) realizados en los fundamentos jurídicos 4 a 6, relativos a lo que en la Sentencia se denomina preceptos del ámbito administrativo [*artículos 3.7 –párrafo segundo–, 20.4.b, 5, 6 y 7, y la disposición final segunda 2 –apartado 2–*], y no tanto por lo que dice sino por lo que no dice, más en concreto, por la falta de intensidad del juicio de constitucionalidad realizado”.

843 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 356.

lo 2 de la Ley 5/2005, de 8 de abril)⁸⁴⁴ afirma, como ya hemos indicado, que “la presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse... ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. Como vemos, se adoptó, siguiendo el modelo de las Islas Baleares y de Castilla-La Mancha, el sistema de “listas cremallera”, también denominado –por algún autor–⁸⁴⁵ “listas paritarias alternativas”.

De la misma manera que sucedió con la Ley vasca que introducía la paridad electoral autonómica, esta reforma de la Ley electoral andaluza (en concreto, el artículo 2 de la citada Ley 5/2005) fue recurrida ante el Tribunal Constitucional. Igual que en el caso vasco, la impugnación no fue producto de una decisión del Presidente del Gobierno del Estado (socialista, desde el año 2004, como hemos dicho), sino de más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso (recurso de inconstitucionalidad número 5.404/2005, registrado en el Tribunal el día 15 de julio),⁸⁴⁶ lo que –como sabemos– no produce la suspensión de la norma impugnada. Por este motivo, dicho precepto paritario ya pudo aplicarse a las primeras elecciones autonómicas andaluzas que se celebraron tras la aprobación de la citada Ley 5/2005, esto es, en las que tuvieron lugar el día 9 de marzo de 2008.

El Tribunal Constitucional, seis años después de la interposición del recurso de inconstitucionalidad, lo resolvió a través de la Sentencia 40/2011, de 31 de marzo.⁸⁴⁷ Sorprende en extremo un lapso de tiempo tan dilatado para resolver un caso tan claro, pues –a la vista de su anterior doctrina en la materia– era evidente que la sentencia del Tribunal debía ser favorable a la constitucionalidad de la norma impugnada. Como, finalmente, así fue. De hecho, la propia Sentencia⁸⁴⁸ afirma de forma expresa que las cuestiones suscitadas en este recurso de inconstitucionalidad ya han sido abordadas, de un lado y con carácter general, en la

844 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 117, 17 de mayo de 2005.

845 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 356.

846 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 234, de 30 de septiembre de 2005. A juicio de los recurrentes, la norma atacada incurría en dos órdenes de causas de inconstitucionalidad, competencial y sustantiva, íntimamente implicadas. De un lado, por infracción de la competencia reservada al Estado por el artículo 149.1.1.º CE en relación con el derecho de acceso a los cargos públicos (artículo 23.2 CE). De otro, por contravención de la reserva de ley orgánica (artículo 81.1 CE) y de la prohibición constitucional de la definición por razón de sexo de categorías de elegibles (artículos 14, 23.2 y 68.5 CE), incurriéndose además en invasión de la esfera de libre actividad de los partidos políticos (artículo 6 en relación con el artículo 22.1 CE).

847 STC 40/2011, *cit.*

848 *Ibidem*, fund. juríd. 3º.

STC 12/2008, de 29 de enero (a propósito del artículo 44 bis de la LOREG, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres),⁸⁴⁹ y de otro, en un supuesto más próximo al presente, en la STC 13/2009, de 19 de enero (que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres).⁸⁵⁰ En consecuencia, el Tribunal Constitucional se sirve de la doctrina fijada en estas dos resoluciones –a menudo citada literalmente– para desestimar, por unanimidad, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley andaluza 5/2005, que incorporó en la Ley electoral autonómica la exigencia de “listas cremallera”.

E) El dificultoso encaje de las leyes electorales autonómicas paritarias en el sistema de fuentes del derecho y en la constitucionalmente correcta distribución competencial

Estas cuatro leyes electorales autonómicas que establecían, por vez primera en nuestro ordenamiento jurídico, la llamada paridad electoral provocaron, en el ámbito doctrinal, numerosas críticas por su defectuoso encaje constitucional desde el punto de vista del sistema de fuentes del derecho y de la distribución competencial. Así, el profesor Presno Linera⁸⁵¹ entendía –a nuestro juicio, con notable fundamento– que aquella exigencia de distribución equitativa, entre hombres y mujeres, de los puestos en las candidaturas electorales “afecta a la libertad de configuración de las candidaturas y regula un aspecto *esencial* del acceso a los cargos públicos representativos”. Por este motivo, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, afirmaba que las previsiones de esta naturaleza debían incluirse “en una ley orgánica, y no en una ley ordinaria, estatal o autonómica, pues no son meras condiciones de modo, tiempo y forma de ejercicio del derecho fundamental” de sufragio.⁸⁵²

849 Cfr. *infra* V punto 5.5: “La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG”.

850 Cfr. *supra* V punto 5.2 (letra C): “Las normas electorales paritarias en la legislación del País Vasco. Especial referencia a la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley vasca 4/2005”.

851 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 132-133. Con criterio análogo, cfr. Arce Janáriz, Alberto: “Primeras...”, *op. cit.*, pág. 1.701.

852 Una opinión distinta puede verse en el trabajo de Gerardo Ruiz-Rico Ruiz: “Paridad...”, *op. cit.*, pág. 167. A su juicio, la imposición de cuotas en las leyes electorales autonómicas puede considerarse constitucional, “al no existir argumentos de peso para sostener que sea un ámbito material que forme parte necesariamente de esas condiciones generales y básicas [se refiere a las «condiciones básicas» que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales, ex artículo 149.1.1ª CE] reservadas a la ley electoral estatal (LOREG)”.

La crítica formulada por el profesor Presno Linera fue compartida, implícitamente, por el Tribunal Constitucional al dictar la Sentencia 13/2009, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por sesenta y dos diputados del Partido Popular contra la Ley vasca 4/2005. En efecto, aunque el Tribunal Constitucional no lo llegue a decir expresamente, sostiene, de forma indubitada, el criterio de que la paridad electoral en las candidaturas a las elecciones autonómicas es un requisito que debe fijarse por ley orgánica (obviamente estatal) y que, por tanto, esta facultad está fuera de las competencias de los Parlamentos autonómicos. En concreto, al plantearse y resolver la supuesta invasión de las competencias estatales imputada por los recurrentes a la disposición final cuarta de aquella Ley autonómica, vino a afirmar⁸⁵³ –dicho en corto y por derecho– que, en este caso, no se habían invadido competencias estatales porque el artículo 44 bis, punto 1, de la LOREG (introducido en el año 2007) daba cobertura suficiente a la disposición final cuarta de la citada Ley vasca (aprobada en el año 2005), ya que lo que corresponde al Tribunal Constitucional (según su reiterada doctrina)⁸⁵⁴ es analizar “si un producto normativo se atempera, *en el momento de nuestro examen jurisdiccional*, a los límites y condiciones a que en ese momento está constreñido”. Es decir, que el juicio de constitucionalidad de aquella disposición de la Ley vasca no ha de realizarse a la luz de la normativa existente en el momento en que se aprobó (que la haría inconstitucional, por falta de habilitación al legislador autonómico por parte del legislador estatal orgánico), sino a tenor de la legislación vigente en el momento en que el Tribunal Constitucional dicta su resolución (que ya se ha transformado en constitucional, pues las Cortes Generales –durante este tiempo– han añadido el artículo 44 bis a la LOREG).

De todas maneras, como apunta claramente la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009, tras la aprobación de la LOIMH, esta discusión doctrinal tiene un carácter meramente teórico, pues –de conformidad con el nuevo artículo 44 bis.1, segundo párrafo, de la LOREG– “en las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una *mayor presencia* de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de las citadas Asambleas Legislativas” (la “mayor presencia” debe enten-

853 STC 13/2009, *cit.*, fund. juríd. 8º.

854 STC 87/1985, de 16 de julio (ponente: Francisco Tomás y Valiente), *BOE* de 14 de agosto de 1985, fund. juríd. 8º; STC 27/1987, de 27 de febrero (ponente: Gloria Begué Cantón), *BOE* de 24 de marzo de 1987, fund. juríd. 4º; STC 48/1988, de 22 de marzo (ponente: Gloria Begué Cantón), *BOE* de 12 de abril de 1988, fund. juríd. 3º; y STC 154/1988, de 21 de julio (ponente: Gloria Begué Cantón), *BOE* de 24 de agosto de 1988, fund. juríd. 3º.

derse en relación a la mínima indicada en el primer párrafo del apartado 1 y en el apartado 2 del artículo 44 bis de la misma Ley, esto es, que las candidaturas tengan una composición *equilibrada* de mujeres y hombres, “de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento”).

5.3. Alcance y significado del artículo 44 bis de la LOREG, introducido por la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres

El título de la Ley Orgánica 3/2007 –Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres– “resulta expresivo de su finalidad, que no es otra que alcanzar la igualdad material, sustancial, entre ambos sexos. Para lograr este objetivo, la Ley en sus diferentes artículos y disposiciones utiliza distintas técnicas, entre otras el recurso a acciones positivas y medidas de discriminación positiva a favor de la mujer, la obligación de un equilibrio entre sexos a la hora de la presentación de candidaturas electorales, o la implantación de otras medidas formales de igualdad, predicables de ambos sexos”.⁸⁵⁵ Pues bien, para nuestro estudio resulta especialmente relevante su disposición adicional segunda, punto uno,⁸⁵⁶ que ha introducido el artículo 44 bis en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (utilizando la competencia reconocida al Estado en el artículo 149.1.1ª CE, en relación con los artículos 23 y 81 CE), redactado en los siguientes términos:

“1. *Las candidaturas que se presenten para las elecciones de* diputados al Congreso, municipales y de miembros de los consejos insulares y de los cabildos insulares canarios en los términos previstos en esta Ley, diputados al Parlamento Europeo y *miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas* deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico.

855 STC 12/2008, *cit.*, fund. juríd. 2º.

856 La disposición final segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, bajo el rótulo “Naturaleza de la Ley”, establece que las “normas contenidas en las disposiciones *adicionales* primera, *segunda* y *tercera* de esta Ley tienen carácter orgánico. El resto de los preceptos contenidos en esta Ley no tienen tal carácter”.

En las *elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las *elecciones de las citadas Asambleas Legislativas*.

2. También se mantendrá la proporción mínima del cuarenta por ciento en cada tramo de cinco puestos.⁸⁵⁷ Cuando el último tramo de la lista no alcance los cinco puestos, la referida proporción de mujeres y hombres en ese tramo será lo más cercana posible al equilibrio numérico, aunque deberá mantenerse en cualquier caso la proporción exigible respecto del conjunto de la lista.
3. A las listas de suplentes se aplicarán las reglas contenidas en los anteriores apartados.⁸⁵⁸
4. Cuando las candidaturas para el Senado se agrupen en listas, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 171 de esta Ley, tales listas deberán tener igualmente una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que la proporción de unas y otros sea lo más cercana posible al equilibrio numérico”.

Aunque formalmente, desde la aprobación de la Constitución de 1978 (artículo 14), los hombres y las mujeres son jurídicamente iguales en todos los ámbitos de la vida privada y pública (a excepción de la sucesión en la Corona),⁸⁵⁹ no puede desconocerse que, especialmente en el ámbito de la representación política, “las

857 Con ello se busca evitar el fraude de una igualdad meramente cuantitativa de hombres y mujeres en las candidaturas, pero que en la práctica política las postergara a ocupar aquellos lugares de la lista electoral sin posibilidades reales de resultar elegidas. Con la precisión contenida en el tercer apartado del artículo 44 bis de la LOREG se pretende, junto a la igualdad numérica, otorgarles la misma posibilidad real de resultar elegidas.

858 La Junta Electoral Central –en la Instrucción 5/2007, de 12 de abril (BOE de 19 de abril)– indicó que la composición equilibrada debía aplicarse por igual, y de manera independiente, tanto a la lista de candidatos titulares como a la de suplentes. En efecto, el punto primero de dicha Instrucción afirma que las reglas establecidas en el artículo 44.bis de la LOREG, sobre composición equilibrada de mujeres y hombres en las listas de candidatos que puedan presentarse a los diferentes procesos electorales, deben aplicarse *distinguiendo* entre la lista de candidatos y la lista de suplentes. Tras lo cual, precisa que a “ambas listas se aplicarán de forma independiente las citadas reglas”.

859 Cfr. Oliver Araujo, Joan: “Corona y mujer. (Su postergación en la Monarquía española)”, en el libro colectivo *La reforma estatutaria y constitucional* (coordinadores: José Manuel Vera Santos y Francisco Javier Díaz Revorio), La Ley, Madrid, 2009, págs. 541-551.

segundas han estado siempre materialmente preteridas”.⁸⁶⁰ A terminar con esta histórica discriminación está orientado, sin duda, el artículo 44 bis de la LOREG. Este precepto, aunque desde una perspectiva jurídica formal no está imponiendo medidas de discriminación positiva, de manera indirecta está “llevando a cabo una innegable acción tuteladora a favor de un grupo social que supone, de hecho, la mitad de la población”.⁸⁶¹ En efecto, con la introducción de este nuevo precepto se pretende, como se deduce incluso de una lectura superficial del mismo, conseguir la igual participación efectiva de mujeres y hombres en las diversas instituciones representativas de nuestro Estado democrático. Sin embargo, para lograrlo, “no establece una medida de discriminación inversa o compensatoria (favoreciendo a un sexo sobre otro), sino una fórmula de equilibrio entre sexos, que tampoco es estrictamente paritaria, en cuanto que no impone una total igualdad entre hombres y mujeres, sino la regla de que unos y otras no podrán integrar las candidaturas electorales en una proporción inferior al cuarenta por ciento (o, lo que es lo mismo, superior al sesenta por ciento). Su efecto, pues, es bidireccional, en cuanto que esa proporción se asegura” a ambos sexos.⁸⁶² Como subraya la profesora Biglino Campos, la vía que sigue la LOIMH para alcanzar una mayor presencia femenina en los órganos de representación política “es menos radical” que la utilizada en otros ordenamientos de nuestro ámbito democrático o la que han usado las legislaciones de las cuatro Comunidades Autónomas que hemos analizado con anterioridad. Ciertamente, “a diferencia de otros modelos, la Ley del Estado no sigue un sistema de los denominados de *cremallera*, en virtud del cual las candidaturas deben ser estrictamente paritarias y, además, alternar hombres y mujeres de manera sucesiva. La exigencia de presencia de mujeres es más elástica, ya que el nuevo artículo 44 bis de la LOREG establece una horquilla de representación de personas de cada sexo” entre el sesenta y el cuarenta por ciento. De hecho, como señala la catedrática de la Universidad de Valladolid, “las listas equilibradas no son medidas de acción positiva si por tal se entienden aquellas destinadas a «prevenir o compensar una situación de desventaja» que tradicionalmente afectan a las mujeres, estableciendo una disciplina jurídica diferenciada a favor de las mismas que es, a veces, una excepción al principio de igualdad formal. En realidad –sigue apuntando–, estaríamos ante una medida meramente antidiscriminatoria, destinada a remover una discriminación indirecta, en virtud de la cual la presencia de las mujeres en órganos representativos sigue siendo escasa”.⁸⁶³

860 STC 12/2008, *cit.*, fund. juríd. 5º.

861 Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, pág. 150.

862 STC 12/2008, *cit.*, fund. juríd. 3º.

863 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La composición...”, *op. cit.*, págs. 75, 76 y 85.

La Exposición de Motivos de la extensa Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (norma que nace con la declarada vocación de “erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres”), nos da algunas pistas sobre las pretensiones del legislador estatal al incorporar en la LOREG un precepto del alcance del que se contiene en su nuevo artículo 44 bis. De acuerdo con la misma,⁸⁶⁴ “de la preocupación por el alcance de la igualdad efectiva en nuestra sociedad no podía quedar fuera el ámbito de la participación política, tanto en su nivel estatal como en los niveles autonómico y local... El llamado en la Ley principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad, se lleva así también a la normativa reguladora del régimen electoral general, optando por una fórmula con la flexibilidad adecuada para conciliar las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución con las propias del derecho de sufragio pasivo incluido en el artículo 23 del mismo Texto Constitucional. Se asumen así los recientes textos internacionales en la materia y se avanza en el camino de garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de esa representación y con ella de nuestra propia democracia”.

El nuevo artículo 44 bis de la LOREG –que se aplicó por vez primera en las elecciones municipales (en todo el Estado) y autonómicas (a los Parlamentos de las trece Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía lenta) que tuvieron lugar el día 27 de mayo de 2007– es de directa aplicación en las elecciones a las Asambleas Legislativas de *todas* las Comunidades Autónomas. No solo porque así se desprende claramente de su tenor literal, sino también porque la disposición adicional segunda, punto cuatro, de la LOIMH, modificando el importantísimo punto 2 de la disposición adicional primera de la LOREG, incluye dicho artículo 44 bis entre aquellos preceptos que, “en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado, se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por estas”. De este modo, como indicábamos en el epígrafe anterior, el nuevo artículo 44 bis de la LOREG ha *transformado* en constitucionales los preceptos originariamente inconstitucionales de las leyes electorales de las cuatro Comunidades Autónomas que (sin la necesaria apoyatura en una ley estatal orgánica) introdujeron el requisito de la paridad de sexos en las candidaturas electorales a sus respectivas Asambleas Legislativas (Islas Baleares, Castilla-La Mancha, País Vasco y Andalucía). De hecho, a nuestro

864 Último párrafo del punto III de la Exposición de Motivos.

juicio, si el Tribunal Constitucional hubiera entrado a analizar la constitucionalidad del precepto de la Ley balear que introducía la paridad electoral (recordemos que –en su Auto 359/2006, de 10 de octubre– se negó –por razones muy discutibles, poco convincentes y exclusivamente formales– a entrar en el fondo del asunto) debería haberlo declarado contrario a la Constitución, al carecer el legislador autonómico de la necesaria habilitación legal orgánica.

Ahora, con la incorporación del artículo 44 bis en la LOREG, se exige que en todas las elecciones que se celebren en el Estado español (con las excepciones de las elecciones municipales e insulares en circunscripciones muy pequeñas)⁸⁶⁵ se cumpla la “composición equilibrada” de las candidaturas electorales (lo que, de conformidad con la disposición adicional primera de la LOIMH, significa “la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”). Pero ello no es todo. En efecto, la posibilidad de acrecentar el equilibrio de sexos en las candidaturas a las elecciones autonómicas está expresamente admitida en el segundo párrafo del nuevo artículo 44 bis, punto 1, de la LOREG, al establecer que, “en las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”. Por tanto, este precepto de la LOREG fija unos *porcentajes mínimos* (cuarenta/sesenta) de paridad electoral para aquellas Comunidades Autónomas que no legislen en esta materia.⁸⁶⁶ Sin embargo, desde la óptica del equilibrio hombre/mujer en las candidaturas electorales, es posible que las leyes autonómicas introduzcan modificaciones *in melior*, pero no *in peior*. De esta manera, pues, las

865 Los puntos 2 y 3 de la disposición adicional segunda de la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, están redactados con el siguiente tenor:

- *Dos*. Se añade un nuevo párrafo al apartado 2 del artículo 187 de la LOREG, redactado en los siguientes términos: “Lo previsto en el artículo 44 bis de esta Ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en los municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes”.
- *Tres*. Se añade un nuevo párrafo al apartado 3 del artículo 201 de la LOREG, redactado en los siguientes términos: “Lo previsto en el artículo 44 bis de esta Ley no será exigible en las candidaturas que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes”.

866 Como es obvio, también se aplicarán dichos porcentajes (40/60) en aquellas Comunidades Autónomas cuyas normas, con unas u otras palabras, *reproduzcan* el contenido del artículo 44 bis.1 de la LOREG. Así, la Ley canaria 1/2010, de 26 de febrero, de igualdad entre mujeres y hombres, afirma que “las candidaturas para las elecciones al Parlamento de Canarias garantizarán la *presencia equilibrada* de mujeres y hombres” (artículo 60).

leyes electorales de las Islas Baleares, Castilla-La Mancha, el País Vasco y Andalucía han encontrado (aunque haya sido *a posteriori*) cobertura suficiente “en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales en orden a un eventual incremento autonómico de aquel mínimo común”.⁸⁶⁷ Como señala, con afán pedagógico, el profesor Ruiz-Rico Ruiz,⁸⁶⁸ el nuevo artículo 44 bis de la LOREG implica, para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, la exigencia de una paridad mínima en las candidaturas electorales del cuarenta por ciento de cada sexo; aunque –continúa afirmando este autor– estos porcentajes “pueden experimentar un nivel progresivo de igualación entre ambos sexos (hasta alcanzar el cincuenta por ciento de cada uno), en el supuesto de que así lo aprueben las leyes electorales de las respectivas Comunidades Autónomas”.

Con la regulación efectuada por la LOREG –declarada, como veremos más adelante, conforme a la Constitución– conjugada con los requisitos aún más exigentes de algunas leyes electorales autonómicas se ha ensayado, según la profesora Biglino Campos,⁸⁶⁹ “una fórmula de colaboración entre el legislador estatal y el autonómico que, aunque no exenta de polémica, puede constituir un nuevo cauce de articulación del poder normativo”. En efecto, tal vez para evitar que el tema de la competencia para regular esta materia volviera a plantearse ante el Tribunal Constitucional,⁸⁷⁰ el legislador estatal, a la vista de las legislaciones autonómicas ya aprobadas y en vigor, “ha acudido a una original fórmula de colaboración entre el Parlamento nacional y los autonómicos”,⁸⁷¹ haciendo –en alguna medida– de la necesidad virtud. Así, la redacción del artículo 44 bis, punto 1, segundo párrafo, de la LOREG evita el “enfrentamiento competencial, ya que dispone la aplicación de la norma estatal solo en defecto” de leyes autonómicas que sean más favorables para las mujeres.⁸⁷²

A pesar de la indiscutible utilidad práctica de la solución adoptada, “no deja de suscitar –como también se ha subrayado– algunas perplejidades, al menos

867 STC 13/2009, *cit.*, fund. juríd. 8º.

868 Cfr. Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: “Paridad...”, *op. cit.*, pág. 171.

869 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 25.

870 Como afirma Paloma Biglino Campos (“La legislación...” *op. cit.*, págs. 33-34), en este caso, “el legislador estatal ha buscado una solución destinada a *evitar el conflicto* entre sus propias normas y las elaboradas por las Comunidades Autónomas”, es decir, pretende “soslayar contradicciones” entre ambas normativas.

871 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La composición...”, *op. cit.*, pág. 100.

872 *Ibidem*, pág. 101.

de carácter teórico". Ciertamente, el referido precepto de la LOREG se aparta, en no poca medida, de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de distribución de competencias, pues "parte de una visión mucho más flexible de la distribución del poder en nuestro ordenamiento". Así es porque admite que en un determinado asunto –como es la regulación de la composición de las candidaturas en las elecciones de los Parlamentos autonómicos– "pueden intervenir legítimamente tanto el Estado como la Comunidad Autónoma". Por ello, los "operadores jurídicos deberán determinar cuál de las dos normas, la estatal o la autonómica, resulta más favorable a la integración de la mujer en la vida política. Una vez decidido este extremo habrán de aplicar la norma seleccionada y desplazar la otra disposición", sin necesidad de cuestionar la conformidad de esta última norma con lo dispuesto en la Constitución.⁸⁷³

Aunque esta operación parece en principio sencilla, en algunos supuestos puede llegar a plantear una duda razonable acerca de cuál sea la norma –estatal o autonómica– que establece medidas que favorecen "una mayor presencia de mujeres en las candidaturas" (artículo 44 bis, 1, segundo párrafo).⁸⁷⁴ Así, aunque nos parece evidente que las cuatro leyes electorales autonómicas son más favorables a la paridad que la LOREG (y, por tanto, la desplazan en su aplicación), no puede negarse que, en puridad, las leyes cremallera *solo* permiten una presencia de las mujeres en las candidaturas del cincuenta por ciento, en tanto que aplicando la LOREG la presencia femenina *podría* ampliarse hasta el sesenta por ciento. Con todo, como advierte certeramente la profesora Biglino Campos, no parece "que este argumento sea convincente". En efecto, "a la hora de determinar cuál es la norma más favorable, es preciso tener en cuenta que las disposiciones de las Comunidades Autónomas tienen un carácter más imperativo, por lo que todas las fuerzas políticas deberán respetar dicho porcentaje, mientras que la norma del Estado es más flexible y, por lo tanto, aumenta la capacidad de disposición de quienes presenten las candidaturas. Es verdad que, en algunos casos, podrían incluir hasta un sesenta por ciento de mujeres, pero también lo es que la lista podría ser proclamada con solo un cuarenta por ciento. La garantía que establecen las normas autonómicas es, por lo tanto, mayor que la asegurada por la

873 Cfr. Biglino Campos, Paloma: "La composición...", *op. cit.*, págs. 101-103; Idem: "La legislación...", *op. cit.*, págs. 35-37.

874 Esta es, en concreto, la opinión del profesor Sánchez Muñoz, que –tras afirmar que la redacción de este precepto adolece de alguna confusión y puede provocar problemas interpretativos– considera que hubiera sido más claro utilizar la expresión "medidas que favorezcan una mayor paridad". Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar: "Régimen electoral", en *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008, pág. 248.

LOREG. En efecto, las primeras no solo aseguran la composición paritaria sino que, además, al ordenar la presentación de hombres y mujeres en orden sucesivo, les reconocen mayores posibilidades de resultar elegidas". Con una argumentación ciertamente impecable, la profesora Biglino Campos afirma que, para determinar cuál de las dos normas es la que más favorece la presencia de mujeres en los órganos representativos, "hay que estar a lo dispuesto en la propia norma y no a los efectos que puede producir en un supuesto muy determinado. De no ser así, podría concluirse que lo mejor para las mujeres es no establecer ningún porcentaje de presencia en las listas, dado que así sería posible elaborar candidaturas compuestas solo por mujeres". Este argumento –concluye– no es de recibo por la sencilla razón de que "generaliza lo que es, únicamente, un caso concreto. Se olvida, así, que cuando el legislador no establece un mínimo de presencia de la mujer, es también posible (y, desde luego, mucho más frecuente) que las listas electorales estén compuestas exclusivamente por varones. Es preciso, pues, evitar la falacia que consiste en elevar la excepción a regla general".⁸⁷⁵

5.4. La doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en las sentencias que resolvieron los recursos de amparo electorales interpuestos después de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 y antes de la Sentencia que declaró su constitucionalidad

El Voto Particular formulado por el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez a la Sentencia 12/2008, sobre la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, comienza su razonamiento con las siguientes palabras: "Por primera vez desde el inicio de nuestra democracia, veintiséis mujeres –dieciséis en la circunscripción de Garachico y diez en la de Brunete– no han podido concurrir como candidatas a unas elecciones *a causa de su condición de mujeres*". Ello sucedió en las elecciones municipales de 27 de mayo de 2007, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo artículo 44 bis de la LOREG (día 24 de marzo de 2007) y con anterioridad a la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008 (día 29 de enero de 2008), que declaró su plena constitucionalidad. Tal circunstancia motivó que el Tribunal Constitucional tuviera que resolver numerosos recursos de amparo electorales interpuestos por los representantes de candidaturas que querían concurrir a dichas elecciones y que, en relación a uno u otro sexo, vulneraban el equilibrio hombre/mujer exigido en su composición por el artículo 44 bis de la LOREG. En concreto, se dictaron sentencias en los recursos de amparo interpuestos por el Partido Socialista Obrero Español en relación con

875 Cfr. Biglino Campos, Paloma: "La legislación...", *op. cit.*, págs. 37-38.

sus candidaturas para los municipios de Zas,⁸⁷⁶ Cee,⁸⁷⁷ Abegondo,⁸⁷⁸ Malpica,⁸⁷⁹ Bergondo⁸⁸⁰ y Camariñas⁸⁸¹ (todos ellos de la provincia de La Coruña); por el Partido Demócrata Sada Popular, en relación con su candidatura para el municipio de Sada⁸⁸² (La Coruña); por la Agrupación Progresista de Abegondo, en relación con su candidatura en la circunscripción de Abegondo⁸⁸³ (La Coruña); por la Agrupación Vecinal de Electores das Parroquias de Malpica, en relación con su candidatura para la localidad de Malpica⁸⁸⁴ (La Coruña); por la Agrupación Social Independiente de Miño, en relación con su candidatura para el municipio de Miño⁸⁸⁵ (La Coruña); por el partido político Eusko Alkartasuna, en relación con su candidatura en la circunscripción de Abadiño⁸⁸⁶ (Vizcaya); por el Círculo de Opinión Eumés, en relación con su candidatura para la localidad de Pontedeume⁸⁸⁷ (La Coruña); por Falange Española de las JONS, en relación con su candidatura para el municipio de Brunete⁸⁸⁸ (Madrid); por el partido político Veciños de Bergondo, en relación con su candidatura para la circunscripción de Bergondo⁸⁸⁹ (La Coruña); por el partido político Terra Galega, en relación con su candidatura para el municipio de Miño⁸⁹⁰ (La Coruña); por el Partido Independiente do Porto do Son, en relación con su candidatura para la localidad de Porto do Son⁸⁹¹ (La Coruña); y por el Partido Galeguista, en relación con su candidatura para la circunscrip-

876 STC 96/2007, de 8 de mayo (ponente: Manuel Aragón Reyes), *BOE* de 8 de junio de 2007.

877 STC 98/2007, de 8 de mayo (ponente: Roberto García-Calvo y Montiel), *BOE* de 8 de junio de 2007.

878 STC 99/2007, de 9 de mayo (ponente: Manuel Aragón Reyes), *BOE* de 8 de junio de 2007.

879 STC 100/2007, de 9 de mayo (ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), *BOE* de 8 de junio de 2007.

880 STC 104/2007, de 9 de mayo (ponente: Javier Delgado Barrio), *BOE* de 8 de junio de 2007.

881 STC 107/2007, de 10 de mayo (ponente: Javier Delgado Barrio), *BOE* de 8 de junio de 2007.

882 STC 97/2007, de 8 de mayo (ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), *BOE* de 8 de junio de 2007.

883 STC 101/2007, de 9 de mayo (ponente: María Emilia Casas Baamonde), *BOE* de 8 de junio de 2007.

884 STC 102/2007, de 9 de mayo (ponente: María Emilia Casas Baamonde), *BOE* de 8 de junio de 2007.

885 STC 103/2007, de 9 de mayo (ponente: Javier Delgado Barrio), *BOE* de 8 de junio de 2007.

886 STC 105/2007, de 10 de mayo (ponente: Pablo Pérez Tremps), *BOE* de 8 de junio de 2007.

887 STC 106/2007, de 10 de mayo (ponente: Pablo Pérez Tremps), *BOE* de 8 de junio de 2007.

888 STC 108/2007, de 10 de mayo (ponente: Roberto García-Calvo y Montiel), *BOE* de 8 de junio de 2007; y STC 127/2007, de 22 de mayo (ponente: Roberto García-Calvo y Montiel), *BOE* de 22 de junio de 2007.

889 STC 111/2007, de 10 de mayo (ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), *BOE* de 8 de junio de 2007.

890 STC 113/2007, de 10 de mayo (ponente: Roberto García-Calvo y Montiel), *BOE* de 8 de junio de 2007.

891 STC 114/2007, de 10 de mayo (ponente: María Emilia Casas Baamonde), *BOE* de 8 de junio de 2007.

ción de Porto do Son⁸⁹² (La Coruña). Aunque dichas sentencias de amparo⁸⁹³ solo se refieren al concreto caso planteado, esto es, a la corrección de proclamar o no determinadas candidaturas en las referidas elecciones municipales, la doctrina fijada por las mismas es aplicable, *mutatis mutandis*, a las elecciones de diputados a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Por ello, vamos a analizarlas. Para lograr una mayor claridad expositiva, sistematizaremos la doctrina sentada por estas resoluciones en atención a las diversas cuestiones planteadas:

a) La obligación de las Juntas Electorales de advertir a los representantes de las candidaturas de los defectos de las mismas en lo que se refiere a la composición equilibrada entre hombres y mujeres, que exige el artículo 44 bis de la LOREG, y consiguiente posibilidad de subsanar dichos defectos.

El Tribunal Constitucional, en la mayoría de las sentencias de amparo a que acabamos de referirnos (en concreto, las SSTC 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 113, 114 y 115, todas del mes de mayo de 2007), comienza su razonamiento recordando, por una parte, la interpretación efectuada por la Administración electoral en este punto⁸⁹⁴ y, por otra, su propia doctrina en lo referente a la subsanación de las irregularidades advertidas en la presentación de candidaturas.⁸⁹⁵ Después de estos recordatorios, y pasando al análisis del

892 STC 115/2007, de 10 de mayo (ponente: Manuel Aragón Reyes), *BOE* de 8 de junio de 2007.

893 Un temprano análisis de estas resoluciones puede verse en el trabajo de Paloma Biglino Campos: "La composición equilibrada de las candidaturas electorales: primeras experiencias", en *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Dykinson, Madrid, 2008, vol. I, págs. 161-182.

894 La Administración electoral ha reconocido de manera expresa, y de forma general, el carácter subsanable de los defectos que puedan presentar las candidaturas electorales en lo que se refiere a las exigencias establecidas por el citado artículo 44 bis de la LOREG. Efectivamente, el punto primero de la Instrucción 8/2007, de 19 de abril, de la Junta Electoral Central (sobre la interpretación del trámite de subsanación de irregularidades previsto en el artículo 48.1 de la LOREG por incumplimiento de los requisitos de los artículos 44 bis y 187.2 de la LOREG, en la redacción dada por la LOIMH –*Boletín Oficial del Estado*, núm. 95, de 20 de abril de 2007–) establece que: "Durante el plazo de subsanación de las irregularidades advertidas por las Juntas Electorales competentes en las candidaturas presentadas, cuando la causa sea el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 bis de la LOREG o en la legislación autonómica aplicable sobre candidaturas paritarias, podrá modificarse el orden de los candidatos, o incluir o excluir algún candidato, siempre que con ello se trate estrictamente de subsanar la irregularidad apreciada, de conformidad con lo dispuesto en el último inciso del artículo 48.1 de la LOREG".

895 La doctrina del Tribunal Constitucional, en lo referente a las irregularidades cometidas en la presentación de candidaturas ante la Administración electoral, puede resumirse en que, "por principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de éstas son subsanables" y, por tanto, las Juntas Electorales correspondientes "han de ofrecer la oportunidad de que las

caso concreto objeto de estos recursos, afirma que efectivamente, en estos supuestos, se ha vulnerado el derecho de sufragio pasivo, concretado en el derecho fundamental a acceder a cargos públicos de naturaleza representativa (art. 23.2 CE). El Tribunal Constitucional subraya que, para el otorgamiento en este caso del amparo, “resulta determinante” que la Junta Electoral correspondiente no advirtiera defecto alguno en la candidatura presentada ante la misma, no dando, en consecuencia, oportunidad a la formación política afectada de poder subsanar el defecto existente en relación a la composición equilibrada entre hombres y mujeres que exige el artículo 44 bis de la LOREG.

En estos casos era evidente, a tenor del relato de los hechos (que no fueron discutidos por ninguna de las partes), que el partido político (o la agrupación de electores) incumplió una de las obligaciones que impone el nuevo artículo 44 bis de la LOREG. Sin embargo –a juicio del Tribunal Constitucional–, “la irregularidad cometida por el partido solicitante de amparo en la presentación de dicha candidatura no puede tener la trascendencia fatal para el derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos (art. 23.2 CE) que ha apreciado el órgano judicial, pues se trata de una irregularidad subsanable, conforme a la doctrina constitucional expuesta, y no advertida por la Junta Electoral”, lo que motivó que no se diese ocasión al representante del partido político (o de la agrupación electoral) afectado para su subsanación, conforme a lo dispuesto en el artículo 47.2 de la LOREG.⁸⁹⁶ En definitiva –sigue diciendo el Tribunal Constitucional–, “la interpretación de la legalidad aplicable del modo más favorable al derecho fundamental garantizado por el artículo 23.2 CE exigía que el órgano judicial, una vez apreciado el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 bis de la LOREG, no se hubiese limitado a anular el Acuerdo de la Junta Electoral” de proclamación de la candidatura del partido político (o de la agrupación electoral), “sino que, en aras de preservar el derecho de sufragio pasivo, era preciso que modulase los efectos de dicha declaración de nulidad, requiriendo a la referida Junta Electoral para que otorgase a dicha candidatura el

candidaturas en las que se han detectado” corrijan los defectos advertidos. Cfr. *infra* VII punto 3: “La presentación y proclamación de las candidaturas”.

896 El artículo 47.2 de la LOREG está redactado con el siguiente tenor: “Dos días después (de ser publicadas las candidaturas presentadas), las Juntas Electorales competentes comunican a los representantes de las candidaturas las irregularidades apreciadas en ellas de oficio, o denunciadas por otros representantes. El plazo de subsanación es de cuarenta y ocho horas”. Aunque este precepto no es de obligada aplicación a las elecciones autonómicas (disposición adicional primera, punto 2, de la LOREG), todas las leyes electorales autonómicas o bien han incluido preceptos similares o bien lo aplican de forma supletoria (disposición adicional primera, punto 3, de la LOREG).

plazo de subsanación previsto en el artículo 47.2 de la LOREG, a fin de adecuar la misma a la proporción de candidatos de ambos sexos exigida por el artículo 44 bis de la LOREG". Al no haberlo hecho así –concluye el Tribunal Constitucional–, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo ha ocasionado al partido (o a la agrupación electoral) recurrente en amparo "la denunciada vulneración de su derecho al sufragio pasivo, lo que conduce al otorgamiento del amparo solicitado, precisamente para que la Junta Electoral otorgue el trámite de subsanación omitido". Además, queriendo evitar posibles críticas a esta doctrina, el Tribunal Constitucional⁸⁹⁷ afirma que "el hecho notorio" de que la LOREG solo prevea el trámite de subsanación "con carácter previo a la proclamación de las candidaturas, no puede en modo alguno llevar a la conclusión de que los defectos, en su día, subsanables devengan definitivos e irreparables tan solo por el irregular funcionamiento de la Administración electoral, que debió advertirlos y no lo hizo, en el momento que la Ley prevé para ello, ya que no puede pesar sobre los ciudadanos un resultado, gravoso para sus derechos fundamentales, que se originó en la falta de la diligencia debida por los poderes públicos en la garantía de su plena efectividad".

b) La posibilidad de subsanar los defectos de las candidaturas, por incumplimiento de la composición equilibrada que exige el artículo 44 bis de la LOREG, debe ser notificada a los interesados "en tiempo y forma", no siendo admisibles otros procedimientos de comunicación.

En la Sentencia 108/2007, que resolvió el recurso de amparo interpuesto por la no proclamación de la candidatura de Falange Española en el municipio madrileño de Brunete, se planteó un supuesto parcialmente distinto de los anteriores, circunstancia que permitió al Tribunal Constitucional acentuar aún más su doctrina garantista del derecho de sufragio pasivo. En concreto, tras analizar los hechos alegados y los documentos presentados, "deduce indubitadamente que la Junta Electoral de Zona de Navalcarnero no concedió, en tiempo y forma, a la candidatura de Falange Española de las JONS en el municipio de Brunete la posibilidad de corregir la composición de la misma para adaptarla a las exigencias del artículo 44 bis de la LOREG". Desconoció, con este proceder, la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre este extremo,⁸⁹⁸ esto es, que las Juntas Electorales "deben

897 STC 100/2007, *cit.*, fund. juríd. 3º; y STC 113/2007, *cit.*, fund. juríd. 4º.

898 Pueden verse, por todas, las STC 59/1987, de 19 de mayo (ponente: Francisco Tomás y Valiente), *BOE* de 5 de junio de 1987, fund. juríd. 1º; STC 86/1987, de 1 de junio (ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León), *BOE* de 25 de junio de 1987, fund. juríd. 4º; STC 24/1989, de 2 de febrero (ponente: Fernando García-Mon y González-Regueral), *BOE* de 28 de febrero de 1989,

advertir y permitir la subsanación de irregularidades, errores y defectos”. En consecuencia, la Junta Electoral de Zona de Navalcarnero debió tomar el acuerdo de requerir *formalmente* a la candidatura de Falange Española de las JONS para que corrigiera los defectos observados, siendo incorrecto que procediera a la no proclamación de la misma, sin haberle dado “oportunidad y plazo para reparar dichos defectos de acuerdo con lo previsto en el artículo 47.2 de la LOREG. De este modo –concluye el Tribunal Constitucional– se vulneró el derecho de sufragio pasivo de los integrantes de dicha candidatura” (fundamento jurídico 4º). Esta conclusión, y es aquí donde radica la novedad respecto a las sentencias analizadas en el epígrafe anterior, se puede alcanzar “aun cuando, al parecer, el representante ante la Junta Electoral Central de Falange Española de las JONS tuviera una conversación telefónica con responsables de la Junta Electoral de Zona, en la que se le puso de manifiesto que su candidatura en Brunete presentaba defectos, y que entonces decidiera enviar un escrito comunicando a dicho órgano que no podrían subsanar los mismos. Dicho modo informal de proceder –sigue diciendo el Tribunal–, quizás justificado por lo perentorio de los plazos en los procesos electorales, no resulta de recibo cuando está en juego un derecho fundamental de los ciudadanos, cuya realización práctica ha sido blindada por el legislador con unas cautelas que no pueden ignorarse so pena de vulnerar el mismo. Es claro que no se ha ofrecido la posibilidad de subsanar en términos reales y efectivos el defecto legal en la constitución de la candidatura. De modo que la Junta Electoral de Zona de Navalcarnero debió, advertido su error, adoptar el acuerdo formal de conceder a la candidatura el plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar previsto por la legislación vigente (art. 47.2 LOREG) y, solamente cuando la reacción de la misma hubiese sido la de negarse a corregir los defectos, podría admitirse que asumía las consecuencias de los mismos”, en cuanto a su eventual no proclamación por dicho órgano (fundamento jurídico 5º).⁸⁹⁹

c) Si la Junta Electoral correspondiente otorga la posibilidad de subsanar los defectos apreciados en una candidatura, por incumplimiento de la composición equilibrada que exige el artículo 44 bis de la LOREG, y los representantes de esta se niegan (bajo cualquier argumento) a realizar dicha subsanación, procede rechazar su proclamación.

fund. jur. 6º; STC 95/1991, de 7 de mayo (ponente: Francisco Tomás y Valiente), *BOE* de 29 de mayo de 1991, fund. jur. 2º; STC 175/1991, de 16 de septiembre (ponente: Jesús Leguina Villa), *BOE* de 10 de octubre de 1991, fund. jur. 2º.

899 Existe un Voto Particular a esta Sentencia (108/2007, de 10 de mayo) formulado por el magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.

El caso que acabamos de analizar, esto es, la no proclamación de la candidatura de Falange Española de las JONS en el municipio de Brunete (Madrid) por no cumplir el equilibrio por razón de sexo que impone el nuevo artículo 44 bis de la LOREG (integraban la candidatura diez mujeres y tres hombres), no acabó con la referida Sentencia 108/2007, que otorgaba el amparo solicitado y, en consecuencia, ordenaba a la Junta Electoral de Zona de Navalcarnero que comunicara *formalmente* al representante de aquella candidatura los defectos advertidos y le diera un plazo de cuarenta y ocho horas para la subsanación de los mismos (artículo 47.2 LOREG). En efecto, tras sustanciarse este trámite, y no repararse el defecto advertido (alegando la imposibilidad de cumplir el requisito de la paridad por falta de militantes varones en el municipio de Brunete), la citada Junta Electoral, por Acuerdo de 13 de mayo de 2007, dispuso –de nuevo– la no proclamación de la candidatura de Falange Española por no cumplir la composición equilibrada de sexos que exige la LOREG. Contra dicho Acuerdo, el representante de aquel partido político, tras recorrer infructuosamente la vía contencioso-administrativa pertinente, interpuso otro recurso de amparo, alegando como derechos vulnerados, entre otros, el derecho de acceso a cargos públicos en condiciones de igualdad y el derecho de sufragio, ambos consagrados en el artículo 23 de la Constitución. Pues bien, el Tribunal Constitucional⁹⁰⁰ –que por diferentes (y discutibles) motivos esencialmente formales apenas entra en el fondo del asunto–⁹⁰¹ rechaza los argumentos esgrimidos por el representante de Falange Española, afirmando que “dicha imposibilidad material que se alega” (de presentar candidatos varones en número suficiente) “no ha existido”.

A juicio del Tribunal Constitucional, la intención de Falange Española, “perfectamente legítima, es cuestionar por esta vía la constitucionalidad” del artículo 44 bis de la LOREG, presentando una candidatura que lo incumple, “cuando es, a todas luces, evidente que bien podía haber hecho lo contrario”. Tras este razonamiento, afirma que, en el limitado ámbito del recurso de amparo electoral, le “basta con constatar que dicha imposibilidad no existe, para rechazar las pretensiones del recurrente”. El Tribunal concluye su razonamiento afirmando que la pretensión del recurrente, concretada en que la Sala del Tribunal Constitucional plantee ante el Pleno del mismo la autocuestión de inconstitucionalidad (art. 55.2 LOTC) en relación “a la normativa que le ha sido aplicada, se revela como un uso indebido de dicha posibilidad, puesto que no nos asaltan, en este

900 STC 127/2007, *cit.*, funds. juríd. 2º, 3º y 4º.

901 Con criterio análogo, cfr. Biglino Campos, Paloma: “La composición...”, *op. cit.*, pág. 82.

concreto procedimiento y en los limitados términos en los que hemos debido enjuiciarla, dudas sobre la adecuación a la Norma Suprema de los preceptos contenidos en el artículo 44 bis de la LOREG". Pues bien, a nuestro parecer, es evidente que el Tribunal Constitucional –que en aquellos momentos ya tenía planteada ante el mismo una cuestión de inconstitucionalidad en relación a dicho precepto legal⁹⁰² y existía una alta posibilidad de que, aún en plazo, también fuera recurrido de inconstitucionalidad–⁹⁰³ quería solventar de forma rápida y expeditiva este recurso de amparo, difiriendo para un momento posterior menos apresurado (que se concretó en la importantísima Sentencia 12/2008) entrar a analizar los argumentos –ciertamente clásicos en esta materia– esgrimidos por el representante de Falange Española. Postura que no fue compartida por el magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, que emitió un Voto Particular.

5.5. La Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la constitucionalidad del artículo 44 bis de la LOREG

La Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su parte electoral,⁹⁰⁴ fue cuestionada y recurrida de inconstitucionalidad ante el intérprete supremo de la Constitución. En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero,⁹⁰⁵ resolvió, previamente acumulados, la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife y el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados. Tanto el Auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucio-

902 La cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Santa Cruz de Tenerife fue registrada en el Tribunal Constitucional el día 7 de mayo de 2007.

903 El recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso se registró ante el Tribunal Constitucional el día 21 de junio de 2007 (esto es, después de haberse celebrado las elecciones municipales y autonómicas con aquel precepto en vigor).

904 Como subraya el fundamento jurídico 2º de la STC 12/2008, *cit.*, del conjunto de medidas contenidas en la LOIMH "se han impugnado solo las normas relativas al citado equilibrio entre sexos en las candidaturas electorales, y exclusivamente a ellas se ceñirá la presente resolución".

905 Valiosos comentarios a dicha resolución pueden verse en los trabajos de Paloma Biglino Campos ("Variaciones sobre las listas de composición equilibrada. [Comentario a la STC 12/2008]", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, 2008, págs. 277-299) y María Luz Martínez Alarcón ("Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008, págs. 605-624).

nalidad, elevada al Tribunal Constitucional por el Juzgado, como el escrito de demanda del recurso de inconstitucionalidad, formulado por los diputados del Grupo Parlamentario Popular, reprochaban a los preceptos legales controvertidos la vulneración de los artículos 6 (en relación con el 22), 14 y 23 de la CE; y, en el recurso de inconstitucionalidad, además, la de los artículos 16.1, 20.1.a y 68.5, todos de la Constitución. Acto seguido, y de forma necesariamente sucinta, vamos a exponer, en lo que a nosotros nos interesa, los aspectos más destacados de la *doctrina sentada por el Tribunal Constitucional* en la importantísima Sentencia 12/2008, de 29 de enero:

- 1) Las jurisprudencias italiana y francesa –que, contrariamente a la española, han obligado a realizar reformas constitucionales en sus respectivos ordenamientos para poder introducir medidas similares a las que consagra el nuevo artículo 44 bis de la LOREG– “se explican justamente a partir de una diferencia fundamental entre aquellos ordenamientos y el nuestro, cual es la de la singularidad que en nuestro caso supone la amplitud del contenido del artículo 9.2 CE que se proyecta expresamente a la participación política y que a la idea de remover añade, además, las de promover y facilitar” (fundamento jurídico 2º).⁹⁰⁶
- 2) Que, a la obligación de concurrir en una lista enumerada, “se añade la de que esta tenga una composición equilibrada en razón del sexo no cercena de

906 Esta argumentación del Tribunal Constitucional ha sido inteligentemente discutida por el profesor Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (“Paridad...”, *op. cit.*, págs. 172-173). A juicio de este autor, el “pretexto” del Tribunal Constitucional español para rechazar la traslación a nuestro sistema jurídico-constitucional de la doctrina de la Corte Constitucional italiana sobre la materia (que obligó a reformar su Constitución para poder introducir leyes electorales paritarias) es simplista y resulta discutible. Ciertamente, a su entender, “el canon de referencia que se localiza en la Constitución Italiana (CI) resulta tan cercano al nuestro que no debió ser rechazado tan fácilmente por el Tribunal Constitucional español. En efecto –sigue diciendo–, no observamos una disparidad regulativa tan *fundamental* entre los artículos 9.2 de la CE y 3 de la CI. En ambos se contiene la idea de una igualdad no solo jurídica, sino real y efectiva, aplicable a la esfera organizativa política. Ciertamente que los aparentes titulares de ese derecho, en el caso del texto italiano, no se delimitan en función del concepto de ciudadanía, sino desde el punto de vista de su posición en el ámbito de las relaciones laborales («trabajadores»). Pero, en todo caso, no cabe duda de la repercusión e influencia que tuvo ese artículo 3 de la CI en la elaboración del artículo 9.2 durante el proceso constituyente español; algo que da idea de la sinonimia conceptual y teleológica que existe entre dos cláusulas que están reconociendo con la misma explicitud la noción de la igualdad material o sustantiva. Por ese motivo, *nos parece algo endeble la argumentación de nuestra jurisprudencia a la hora de marcar diferencias entre ambos*, buscándola solo en el mero enunciado formal de los preceptos y no en la finalidad común que se infiere” de los mismos (las cursivas son nuestras).

manera intolerable las posibilidades materiales de ejercicio del derecho. Se trata de una condición que se integra con naturalidad en el ámbito disponible al legislador en sus funciones de configuración del derecho fundamental de participación política”; se dibuja, de esta manera, “un derecho de ejercicio colectivo en el seno de una candidatura cuya integración personal se quiere sea reflejo de la propia integración de la comunidad social, esto es, sexualmente equilibrada”. Se persigue, con base en el artículo 9.2 CE, que este “equilibrio material se traslade desde la sociedad a los órganos políticos de representación ciudadana; lo que resulta coherente con el principio democrático” (fundamento jurídico 7º).

- 3) El requisito del equilibrio electoral entre sexos (esto es, que la presencia de mujeres y hombres en las candidaturas sea en una proporción no inferior al cuarenta ni superior al sesenta por ciento) “tiene por únicos destinatarios directos a quienes pueden presentar candidaturas, esto es, de acuerdo con el artículo 44.1 de la LOREG, exclusivamente a los partidos, federaciones y coaliciones de partidos y a las agrupaciones de electores. No se trata, por tanto, en puridad, de una condición de elegibilidad/causa de inelegibilidad, por lo que no afecta inmediatamente al derecho de sufragio pasivo individual. Es una condición referida a partidos políticos y a agrupaciones de electores, esto es, a entidades jurídicas que no son sujetos de los derechos de sufragio activo y pasivo” (fundamento jurídico 3º).
- 4) La libertad de los partidos políticos para presentar sus candidaturas “no es, ni puede ser absoluta. Ya el legislador, en atención a otros valores y bienes constitucionales protegidos, ha limitado esa libertad imponiéndoles determinadas condiciones para la confección de las candidaturas (referidas a la elegibilidad de los candidatos, a la residencia en algunos supuestos, o incluso a que tales candidaturas hayan de serlo mediante listas cerradas y bloqueadas). Esta nueva limitación del equilibrio por razón de sexo, pues, ni es la única, ni carece, por lo que acaba de verse, de fundamento constitucional... esa restricción de la libertad del partido resulta perfectamente constitucional por legítima, por razonablemente instrumentada y por no lesiva para el ejercicio de derechos fundamentales. En otras palabras, por satisfacer las exigencias constitucionales para limitar la libertad de los partidos y agrupaciones de electores para confeccionar y presentar candidaturas” (fundamento jurídico 5º).
- 5) Frente a lo afirmado en el recurso y en la cuestión de inconstitucionalidad, el Tribunal Constitucional mantiene que, ni desde la óptica de los partidos femi-

nistas ni desde la perspectiva de los partidos que no comparten este ideario, la normativa impugnada vulnera su libertad ideológica ni su libertad de expresión (artículos 16.1 y 20.1.a CE). Además, sigue razonando el Tribunal, si se sostuviera que, “al menos instrumentalmente (aunque no sustantivamente), la limitación de la libertad de presentación de candidaturas a la que nos estamos refiriendo pudiese afectar a los derechos de los artículos 16.1 y 20.1.a de la CE, tal limitación habría de entenderse constitucionalmente legítima, en cuanto que resultaría proporcionada según las razones expuestas”. Tras lo cual, y como cláusula democrática de cierre de su argumentación, recuerda que “tanto las formaciones políticas como los ciudadanos individualmente considerados podrán defender y postular la reforma de lo establecido en la disposición adicional segunda de la LOIMH en legítimo ejercicio de sus libertades ideológica y de expresión” (fundamento jurídico 6º).

- 6) En relación a las agrupaciones de electores, el Tribunal Constitucional considera “adecuado que, realizando idéntica función electoral en cuanto a la presentación de candidaturas que los partidos políticos, hayan de tener el mismo tratamiento respecto del deber legal de que esas candidaturas estén equilibradas en razón del sexo”. En síntesis, pues, las medidas impugnadas (esto es, las limitaciones a la libertad en la confección y presentación de candidaturas), en su aplicación a las agrupaciones de electores, también “superan el canon de proporcionalidad por ser su fin legítimo de acuerdo con el artículo 9.2 CE y resultar razonables y adecuadas a la finalidad perseguida” (fundamento jurídico 7º).
- 7) Al segundo párrafo del nuevo artículo 44 bis.1 de la LOREG (“En las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de sus respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de las citadas Asambleas Legislativas”), los promotores del recurso de inconstitucionalidad le reprochan que dé cobertura al establecimiento de normas que eleven la cuota de representación de las mujeres hasta acercarla al cincuenta por ciento en la composición de las listas de candidatos a los Parlamentos autonómicos. En todo caso, entiende el Tribunal Constitucional que esta habilitación, en sí misma, “encuentra cobertura constitucional en el artículo 9.2 CE”, precisando, no obstante, que su aplicación concreta “puede realizarse a través de diferentes fórmulas”, respecto de las cuales no procede que se pronuncie en esta sentencia, pues no le corresponde “efectuar pronunciamientos preventivos sobre legislaciones hipotéticas” o sobre legislaciones que, aunque ya estén en vigor, no sean objeto del proceso que motiva la sentencia (fundamento jurídico 8º).

- 8) Por lo que se refiere a la igualdad de los ciudadanos, el Tribunal Constitucional afirma que “no cabe apreciar que una medida legal como la impugnada pueda suponer su infracción, ya que... es justamente esa igualdad la que la propia medida asegura”. En efecto, las modificaciones producidas en la LOREG provocadas por la LOIMH “consagran un criterio que se refiere de forma indistinta a los candidatos de ambos sexos” (fundamento jurídico 9º).
- 9) En cuanto a la alegada vulneración del derecho de sufragio pasivo por parte de los recurrentes y el juez cuestionante, el Tribunal Constitucional –tras identificar el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo como la garantía de “que accedan al cargo público aquellos candidatos que los electores hayan elegido como sus representantes”– precisa que no hay nada en el artículo 44 bis de la LOREG que “altere la correlación entre la voluntad del cuerpo electoral, manifestada mediante el ejercicio del derecho de sufragio activo, y los candidatos que hayan obtenido la confianza de los electores y, en cuanto tales, deban ser proclamados electos y acceder a los cargos públicos electivos” (fundamento jurídico 9º).
- 10) Con respecto a la presunta vulneración del derecho de sufragio activo, el Tribunal Constitucional recuerda que del artículo 23.1 CE no se puede derivar “un derecho subjetivo de los ciudadanos a una concreta composición de las listas electorales”. Por ello –sigue razonando–, la afirmación de que nadie ostenta un derecho fundamental a ser presentado como candidato en unas elecciones, realizada en una resolución anterior,⁹⁰⁷ “encuentra su natural correlato en la constatación de que tampoco nadie puede pretender ser titular del derecho fundamental a que las formaciones políticas enumeradas en el artículo 44 LOREG presenten a terceras personas como candidatos” (fundamento jurídico 9º).
- 11) Por último, en cuanto a la alegada fragmentación del cuerpo electoral, el Tribunal Constitucional no aprecia que “las medidas controvertidas quiebren la unidad de la categoría de ciudadano o entrañen un riesgo cierto de disolución del interés general en un conjunto de intereses parciales o por categorías”. Además, el mandato del nuevo artículo 44 bis de la LOREG no supone “la creación de vínculos especiales entre electores y elegibles, ni la compartimentación del cuerpo electoral en función del sexo”. Así, pues –concluye el

907 STC 78/1987, de 26 de mayo (ponente: Antonio Truyol Serra), *BOE* de 25 de junio de 1987, fund. juríd. 3º.

Tribunal– no cabe atender el argumento aducido por los recurrentes de que “el requisito de la paridad perjudica a la unidad del pueblo soberano en la medida en que introduce en la categoría de ciudadano la divisoria del sexo” (fundamento jurídico 10º).

Esta es, en esencia, la doctrina fijada por el Tribunal Constitucional en la importantísima Sentencia 12/2008. Dicha resolución, a tenor de lo indicado con anterioridad, concluyó que la disposición adicional segunda de la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres no es contraria a los preceptos constitucionales. Sin embargo, a dicha Sentencia formuló un Voto Particular el magistrado Rodríguez-Zapata Pérez, cuya posición –en sus propias palabras– se resume “en considerar constitucionalmente válido que los partidos políticos puedan acoger en sus estatutos⁹⁰⁸ cláusulas que aseguren la participación de la mujer en las listas electorales”, y estimar constitucionalmente inaceptable “la imposición por ley de la paridad o de cuotas electorales”, entendiéndolo que tal exigencia “vulnera el principio de unidad de la representación política y la libertad ideológica y de autoorganización de los partidos políticos, resultando lesionado el derecho de sufragio pasivo de los candidatos propuestos que queden excluidos de participar en el proceso electoral como consecuencia de la aplicación de la norma cuestionada”.

908 El profesor Gerardo Ruiz-Rico Ruiz (“Paridad...”, *op. cit.*, págs. 155 y 158) afirma que “la *estatu-torización* voluntaria del equilibrio o la paridad electoral es una fórmula probablemente menos problemática desde un punto de vista constitucional, frente a la imposición *ex lege* de unos mínimos de representatividad en función del género de los candidatas”. Además, recuerda este autor que en los países nórdicos y de influencia jurídica anglosajona, sin duda los más avanzados en el tema de la igualdad material de la mujer, se ha consolidado “una tendencia menos *inter-vencionista*, en la que están ausentes las imposiciones legislativas y se mantiene, por el contrario, una autorregulación de los propios partidos en materia de fijación de cuotas”.

Para un estudio de los estatutos de los partidos políticos y de las cláusulas de democracia paritaria que se recogen en los mismos (v.g., en los del PSOE y en los de IU), cfr. Oliver Araujo, Joan y Calafell Ferrá, Vicente J.: *Los estatutos de los partidos políticos españoles. (Partidos con representación parlamentaria)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007; Idem: “Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 137, 2007, págs. 11-36.

VI.

LA BARRERA ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

1. La barrera electoral: concepto, finalidad y efectos

Las denominaciones “barrera electoral”, “barrera legal”, “cláusula de exclusión”, “tope electoral” o “umbral electoral” se utilizan para designar aquellas cláusulas en virtud de las cuales se establece el porcentaje mínimo de votos que debe lograr un candidato o una lista electoral para participar en la distribución de escaños.⁹⁰⁹ Por efecto de las mismas, algunos sistemas electorales, antes de aplicar la fórmula electoral a los resultados producidos, expulsan del reparto de escaños a aquellos partidos que no han logrado superar un número mínimo de voto (los “partidos astillas”, en la terminología de Loewenstein).⁹¹⁰ Los más perjudicados por estas barreras son evidentemente los partidos de nueva creación (pues, si no nacen niños de veinte quilos, tampoco nacen –al menos en las democracias consolidadas– partidos políticos con un veinte por ciento de apoyo popular),⁹¹¹ lo que, en lógica consecuencia, beneficia a los partidos ya consolidados y al mantenimiento del *statu quo*.

Con la introducción de una barrera electoral se persigue, como se ha señalado reiteradamente,⁹¹² limitar y racionalizar el número de partidos con acceso al Parlamento, al objeto de evitar su excesiva fragmentación y, de esta manera, poder formar –sin grandes dificultades– un Gobierno estable y eficaz (lo que, en teoría,

909 Cfr. Álvarez Conde, Enrique y García Couso, Susana: “La barrera electoral”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, págs. 177-204; Ríos Rull, Fernando: “Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 719-739.

910 Cfr. Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 341.

911 Como afirma Karl Loewenstein (*Teoría...*, *op. cit.*, pág. 341), “se han convertido en un fenómeno extremadamente raro las avalanchas electorales que reflejen una transformación profunda en la voluntad de los electores”.

912 Cfr., por todos, Fernández Segado, Francisco: “La representatividad de los sistemas electorales”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, esp. págs. 39, 40, 67, 68 y 69; Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 244; Lázaro Riol, Ángel: “Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000, págs. 237-238; Ramírez González, Victoriano: “Fórmulas electorales. Diseño y simulación de resultados para elecciones en España”, en el libro colectivo *El sistema electoral español (Quince años de experiencia)*, MacGraw-Hill, Madrid, 1993, pág. 56; Bronfman Vargas, Alan: “La representatividad del sistema parlamentario gallego. Consideraciones en torno al régimen electoral”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 300; Ríos Rull, Fernando: “Barreras...”, *op. cit.*, pág. 720.

no se consigue cuando este necesita del apoyo de varios partidos para poder aprobar sus propuestas en el Parlamento).⁹¹³ Se trata de una forma indirecta, pero muy eficaz, de cercenar la proporcionalidad, pues, al margen del efecto objetivo de dejar fuera del reparto a los partidos pequeños, produce el efecto psicológico de incitar al electorado a votar a los partidos grandes o medianos, para evitar que su voto *se pierda*.⁹¹⁴ En efecto, la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para poder entrar en el reparto de escaños produce un efecto concentrador, al desincentivar el sufragio a aquellos partidos con escasas o nulas posibilidades de superar la cláusula de exclusión.

El Tribunal Constitucional Federal alemán,⁹¹⁵ de forma pedagógica, ha subrayado que la barrera electoral responde a criterios básicamente funcionales, esto es, al propósito de que el *Bundestag* pueda trabajar de forma razonable, evitando la entrada en el mismo de pequeños partidos cuya presencia podría ser disfuncional para el sistema.⁹¹⁶ En la misma línea, como veremos más adelante con detalle, el Tribunal Constitucional español considera que este mecanismo, a pesar de que indudablemente cercena y reduce la pluralidad política representada en el Parla-

913 En esta línea de pensamiento, el profesor Giovanni Sartori (“El sistema electoral y el problema del centro”, en *El Mundo*, 8 de agosto de 2007, pág. 4) afirma que la barrera electoral establecida en el sistema alemán (5 por ciento de los votos en el conjunto del Estado) “decapita drásticamente a los *enanos*”. Ello, continúa diciendo el eminente politólogo florentino, reduce muchísimo el número de partidos que obtienen representación parlamentaria, lo que conduce “inevitablemente a provocar agregaciones”, que pueden facilitar “coaliciones de gobierno homogéneas”.

914 La romántica creencia de que *lo que no tiene éxito tiene testimonio* es, en el ámbito de la política, un camino seguro hacia la decepción y la melancolía. El profesor Manuel Martínez Sospedra (“La barrera electoral y su [im]posible reforma”, en *El País*, 19 de enero de 2005), con una ironía inteligente, escribió: “Confieso que la barrera electoral me parece un instituto profundamente antipático (sea constitucional o no). Por una parte es una figura que está pensada para orientar el voto de los electores, para inducir el «voto estratégico», para procurar que los electores voten «bien», voten a «los buenos», que sin duda por feliz casualidad son los grandes, y del otro disuadirlos de orientar su voto «mal», de que voten a «los malos», que Dios en su infinita bondad consiente que sean los pequeños. Qué quieren ustedes que les diga, como impenitente lector de Cervantes penalizar a los pequeños porque lo son no me parece simpático precisamente. Por eso he escrito alguna vez que la mejor barrera electoral es la que no existe: que los electores hablen y a quien ellos se lo den, San Pedro se lo bendiga”.

915 BVerfGE 6, 104 (115, 120); 14, 121 (135); 24, 300 (341); 51, 222 (236).

916 Como pone de relieve el profesor Óscar Sánchez Muñoz (“Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios* –coordinador: Francesc Pau i Vall–, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 518), la experiencia de la República de Weimar “ha influido decisivamente” tanto en el legislador como en el Tribunal Constitucional Federal alemanes. Recordemos que, en sus trece años de existencia (1919-1932), tuvieron lugar seis nuevas elecciones del *Reichstag* y se constituyeron dieciséis Gobiernos distintos.

mento, puede ser, dentro de ciertos límites, compatible con un sistema electoral proporcional, que –recordémoslo una vez más– es el que exige imperativamente la Constitución (artículo 152.1) para las Asambleas Legislativas autonómicas.

2. Caracterización general y clasificación de las barreras electorales autonómicas

Los diecisiete sistemas electorales autonómicos han establecido una barrera electoral.⁹¹⁷ Circunstancia que, en una primera aproximación al tema, nos conduce a formular algunas consideraciones de carácter general:

- *Primera.* La introducción de esta cláusula ha sido, en cada Comunidad Autónoma, una decisión de su Estatuto de Autonomía o de la ley electoral propia,⁹¹⁸ ya que la Constitución no impone nada al respecto (del mismo modo que la barrera establecida para las elecciones al Congreso de los Diputados, concretada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, es una exigencia de la LOREG y no de la Constitución).
- *Segunda.* Actualmente, de las diecisiete Comunidades Autónomas, catorce han establecido la cláusula barrera en su propia ley electoral (País Vasco, artículo 11.1 LEPV; Galicia, artículo 10.a LEG; Andalucía, artículo 18.1.a LEAN; Asturias, artículo 13.1.a LEAS; Cantabria, artículo 17.3 LECA; La Rioja, artículo 20.a LELR; Murcia, artículo 15.a LERM; Valencia, artículo 12.a LECV,⁹¹⁹ Aragón, artículo 14.a LEAR; Castilla-La Mancha, artículo 17.a LECLM; Navarra, artículo 10.1 LENA; Extremadura, artículo 19.1 LEEX; Islas Baleares, artículo 12.4 LEIB; y Castilla y León, ar-

917 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, 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, págs. 230-231; López Nieto, Lourdes: “Elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Comportamiento político y sociología electoral*, UNED, Madrid, 2009, pág. 435; Garrido Criado, Clara: “Los sistemas electorales autonómicos”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 281.

918 Cfr. Baras Gómez, Montserrat y Botella Corral, Juan: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 137.

919 Hasta la reforma estatutaria del año 2006, la Comunidad Valenciana tenía fijada la cláusula de exclusión de las elecciones autonómicas en el texto estatutario (antiguo artículo 12.2). Sin embargo, dicha cláusula fue suprimida por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

título 20.a LECYL), una única Comunidad la ha incorporado en el texto articulado del Estatuto de Autonomía (Madrid, artículo 10.6 EACM), y dos Comunidades aún la consagran –aunque sea con una provisionalidad muy dilatada en el tiempo– en las disposiciones transitorias de su Estatuto de Autonomía (Cataluña, disposición transitoria 4ª del Estatuto de 1979 declarada vigente por la disposición transitoria 2ª del EAC de 2006; y Canarias, disposición transitoria 1ª.2 del EACC). Veamos, con algo más de detalle, la normativa que incorpora la barrera electoral en estas dos últimas Comunidades Autónomas. Por lo que se refiere a *Cataluña*, hay que subrayar que la disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1979 –en su punto 5– afirma que, “en todo aquello que no esté previsto en la presente disposición”, serán de “aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales”; en consecuencia, en tanto no se apruebe la ley electoral catalana, debe aplicarse la barrera electoral establecida por la LOREG para dichos comicios. En cuanto a las *Islas Canarias*, la disposición transitoria primera, punto 2, fija los diferentes umbrales electores que –alternativamente– deben superarse para poder participar en el reparto de escaños, indicándose que serán de aplicación “en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros” (no se olvide que la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias, “contiene una regulación global del sistema electoral canario, afrontando el desarrollo de los preceptos estatutarios y regulando todos los aspectos del sistema, a excepción de los referidos en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía”).⁹²⁰

- *Tercera*. Las barreras electorales de dieciséis de las diecisiete Comunidades Autónomas se calculan sobre los “votos válidos emitidos”. En consecuencia, para su cómputo, deben sumarse los sufragios otorgados a todos los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores más los votos en blanco (es decir, los sobres que no contengan ninguna papeleta).⁹²¹ En cambio, se desprecian los votos nulos (esto es, los que se emitan en sobres o papeletas diferentes del modelo oficial, las papeletas sin sobres, los sobres que contengan más de una papeleta de distintas candidaturas, los que se emiten en sobres cambiados y los que presenten cualquier tipo de alteración),⁹²² que,

920 Último párrafo de la Exposición de Motivos de la Ley canaria 7/2003, de 20 de marzo.

921 El profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 249) parece inclinarse por excluir de esta suma (sobre la que se aplicará el porcentaje de la cláusula de exclusión) los votos en blanco, “ya que su finalidad apartidista no se relaciona con la fragmentación del voto”.

922 De conformidad con la Instrucción 12/2007, de 25 de octubre, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del apartado 2 del artículo 96 de la LOREG (aplicable también a las elecciones

como su propio nombre indica, no son válidos.⁹²³ La única excepción a este criterio para fijar el umbral electoral la encontramos en la normativa que regula las elecciones a las Cortes Valencianas, pues establece una barrera electoral sobre todos los “votos emitidos”, esto es, sobre la suma de los válidos y los nulos (artículo 12.a y preámbulo de la LECV, redactado en consonancia con el artículo 12.2 *in fine* del anterior Estatuto de 1982). Así, pues, ninguna Comunidad Autónoma fija la barrera electoral en relación al censo electoral,⁹²⁴ de lo que, sin embargo, hay ejemplos en el Derecho extranjero⁹²⁵ y un intento frustrado en el Derecho autonómico español.⁹²⁶

- *Cuarta.* Hemos indicado que las legislaciones de todas las Comunidades Autónomas han incorporado una barrera electoral. Sin embargo, acto seguido, hemos de advertir que su *altura* varía muy sensiblemente de una Comunidad a otra. La combinación, no siempre transparente, de argumentos jurídicos (frecuentemente expuestos) y motivaciones políticas (siempre ocultas) es la que provoca esta gran variedad de barreras y el llamativo número de reformas que se han ido produciendo en este punto. De menor a mayor dificultad, podemos clasificar las diferentes barreras electorales en los siguientes *seis grados* (que analizaremos en los próximos epígrafes): 1º) las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el tres por ciento en la respectiva circunscripción; 2º) el caso especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que establece la barrera en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción, pero

autonómicas, de acuerdo con la disposición adicional 1ª.2 de la LOREG), “deberá considerarse como voto nulo el emitido en papeleta que en el momento de la apertura del sobre presente cualquier tipo de alteración, bien porque haya sido modificado, añadido, señalado o tachado el nombre de un candidato o la denominación, siglas o símbolo de la candidatura, o alterado el orden de la candidatura, bien porque se incluyan aspás, cruces, rayas, expresiones o lemas en el anverso o reverso de la papeleta, o porque la papeleta esté rota o rasgada”.

923 Sobre esta cuestión, cfr. STC 185/1999, de 11 de octubre (ponente: Julio Diego González Campos), *BOE* de 18 de noviembre de 1999, fund. juríd. 5º.

924 Fijar la barrera electoral sobre el censo (con independencia del número de electores que se acerquen a las urnas) tiene dos consecuencias: primera, permite conocer a priori el número exacto de votos que hay que obtener para superarla; y, segunda, que dicha barrera, si se mantienen los mismos porcentajes, se endurece muy notablemente.

925 En la República Argentina, por ejemplo, la barrera electoral se calcula (a nivel de distrito y con un porcentaje del tres por ciento) sobre el cuerpo electoral, es decir, sobre el conjunto de ciudadanos con derecho a voto. Cfr. Fernández Segado, Francisco: “La representatividad...”, *op. cit.*, pág. 69.

926 Durante la elaboración del Estatuto de Autonomía de Galicia se presentó, sin éxito, una propuesta dirigida a introducir en la disposición transitoria primera (que fijaba las normas de acuerdo con las que se elegiría el primer Parlamento gallego) una barrera electoral del tres por ciento del *censo electoral*. Cfr. López Mira, Álvaro Xosé: *Territorio e democracia: un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Edición do Castro, Sada-La Coruña, 1996, pág. 121.

con posibilidad de compensación de votos para poder entrar en el reparto de escaños; 3º) las Comunidades Autónomas que fijan la barrera en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción; 4º) las Comunidades Autónomas que establecen la barrera en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad; 5º) el caso específico de la Comunidad Valenciana, que fija la barrera en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad computado sobre todos los votos emitidos (válidos y nulos); y 6º) el caso singular de la Comunidad Autónoma de Canarias, que prevé diversas posibilidades de *saltar* la barrera, pero todas de extraordinaria dureza. En síntesis, las Comunidades que optan por el tres por ciento dan más importancia a la representatividad, aunque sea a costa de una mayor dificultad para gobernar; mientras que las que se deciden por el cinco o el seis por ciento invierten los términos anteriores, esto es, prefieren sacrificar la representatividad (concretada en la exclusión del Parlamento de alguna o algunas formaciones políticas menores)⁹²⁷ en el altar de la gobernabilidad.

- *Quinta*. Las Comunidades Autónomas que imponen como barrera electoral un determinado porcentaje de votos en el *conjunto* de la Comunidad (por ejemplo, el cinco por ciento) eliminan casi totalmente la posibilidad de acceso al Parlamento de las fuerzas políticas con implantación solo local, insular, comarcal o provincial (en este último supuesto, si se trata de una Comunidad pluriprovincial). Así pudo comprobarlo, con impotencia, el Partido Cantonal en las elecciones de 1983 y 1987, ya que a pesar de obtener votos suficientes en la circunscripción número Dos (que incluye, entre otros, el municipio de Cartagena) para obtener representación parlamentaria, no pudo lograrla al no superar aquella barrera en el conjunto de la Región de Murcia. Incluso es posible (y así ocurría, efectivamente, en este supuesto) que se esté privando de representación parlamentaria a partidos políticos que, a nivel de circunscripción, hayan obtenido más votos que otros que sí consiguen representación parlamentaria en la misma.⁹²⁸ Esta disfunción solo podría evitarse si dichos partidos de ámbito territorial limitado estuvieran implantados en la zona más poblada de la Comunidad y, además, tuvieran un alto porcentaje de votos que les permitiera compensar su no presentación en las otras circunscripciones.⁹²⁹

927 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: "El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 199.

928 Cfr. Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pág. 200.

929 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: "Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política", en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, pág. 95.

3. Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el tres por ciento en la respectiva circunscripción

El umbral electoral autonómico más accesible está fijado en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la correspondiente circunscripción, que también es, como sabemos, el porcentaje establecido por la LOREG para las elecciones al Congreso de los Diputados.⁹³⁰ Esta cláusula de exclusión es, en la actualidad, la mayoritaria en los sistemas electorales autonómicos, pues, en concreto, ha sido reproducida en las legislaciones de ocho Comunidades Autónomas: el País Vasco (artículo 11.1 LEPV), Cataluña (disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1979, declarada vigente por la disposición transitoria segunda del EAC de 2006), Andalucía (artículo 18.1.a LEAN), Asturias (artículo 13.1.a LEAS), Aragón (artículo 14.a LEAR), Castilla-La Mancha (artículo 17.a LECLM), Navarra (artículo 10.1 LENA) y Castilla y León (artículo 20.a LECYL).

La barrera electoral fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, en la práctica, solo puede producir efectos en las de gran tamaño –las mayores, en las que se aplica esta cláusula, son Barcelona (85),⁹³¹ Navarra (50), Zaragoza (35) y Circunscripción Central de Asturias (34)–, pues en los distritos menores las formaciones políticas que obtienen resultados por debajo de aquel porcentaje, aun sin existir la cláusula barrera, no lograrían representación.⁹³² Ciertamente, la combinación de una barrera electoral baja con circunscripciones de magnitud media o pequeña convierte dicha cláusula de exclusión “en un instrumento inoperante”.⁹³³ Así lo constata, refiriéndose al caso catalán, el profesor Sol Ordis, al comprobar que la barrera del tres por ciento a nivel de

930 Artículo 163.1 de la LOREG: “La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción. b)...”.

931 Cfr. Marcet Morera, Joan: “El régimen electoral de Cataluña”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 331; Aja Fernández, Eliseo: “El Parlament de Catalunya”, en el libro colectivo *Manual de Dret Públic de Catalunya* (coordinador: Enoch Albertí Rovira), Institut d’Estudis Autònoms-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2002, pág. 216.

932 En sentido análogo, cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol. I, pág. 272. En torno a la eficacia “real” y “legal” de la barrera electoral, cfr. Bastida Freijedo, Francisco José; Punset Blanco, Ramón; y De Otto Pardo, Ignacio: *Lecciones de Derecho Constitucional (órganos constitucionales, I)*, Guiastur, Oviedo, 1980, págs. 206-207.

933 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 195.

distrito “solo es operativa en la circunscripción de Barcelona”, ya que en las otras tres se requiere un porcentaje de votos más elevado para lograr representación (en concreto, en las elecciones autonómicas del año 2006, el último escaño exigió el siguiente porcentaje de votos: el 7,22 en Gerona, el 6,59 en Lérida y el 6,51 en Tarragona).⁹³⁴ Con criterio análogo, en relación al caso andaluz, el profesor Ruiz Robledo⁹³⁵ afirma que, al introducir la LEAN una barrera “tan baja”, se convierte “en una disposición completamente vacía e inoperante, pues para que tuviera algún efecto necesitaría circunscripciones muy grandes, de treinta o más diputados”. De hecho, en las circunscripciones de Andalucía (ninguna de las cuales tiene atribuidos más de dieciocho diputados) solo quien consigue doblar el porcentaje de la barrera actual (esto es, en torno al seis por ciento de los votos válidos emitidos) tiene alguna posibilidad de salir elegido, como ha demostrado la experiencia de ocho elecciones.⁹³⁶ En la misma línea, refiriéndose a la Comunidad Autónoma de Aragón, el profesor Chueca Rodríguez⁹³⁷ subraya que “esta barrera solo actúa dadas determinadas condiciones matemáticas relacionadas con la magnitud de los distritos, por lo que solo podría llegar a aplicarse en Zaragoza, aunque nunca se ha dado el supuesto todavía”. También el profesor Vidal Marín, analizando el sistema de Castilla-La Mancha, afirma que, teniendo en cuenta que el tamaño de las circunscripciones en las elecciones autonómicas en esta Comunidad “no es, desde luego, elevado, habremos de concluir que difícilmente dicha barrera entrará en juego”. Y apostilla: la realidad viene a corroborar lo anterior, pues, “en todos los procesos electorales celebrados en Castilla-La Mancha, el umbral de representación del tres por ciento ha carecido de eficacia, siendo superior el porcentaje de votos requerido para conseguir un escaño”⁹³⁸ (así, Izquierda

934 Cfr. Sol Ordis, Pere (con la colaboración de Fernando Domínguez García): “Las instituciones de la Generalidad (I): El Parlamento de Cataluña”, en el libro colectivo *Derecho Público de Cataluña* (coordinadores: Mercè Barceló Serramallera y Joan Vintró Castells), Atelier, Barcelona, 2008, pág. 282.

935 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen electoral de Andalucía”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 355.

936 Para un estudio de los porcentajes mínimos necesarios para lograr representación parlamentaria en cada provincia de Andalucía, cfr. Montabes Pereira, Juan y Ortega Villodres, Carmen: “El sistema electoral y la estructura de la competencia electoral en Andalucía”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pág. 351.

937 Cfr. Chueca Rodríguez, Ricardo: “El régimen electoral de Aragón”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 421.

938 Cfr. Vidal Marín, Tomás: *Sistemas electorales y Estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006, págs. 135 y 141; Idem: “El régimen electoral de Castilla-La Mancha”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 434.

Unida, en las elecciones del año 2007, superó aquel porcentaje en tres de las cinco provincias de dicha Comunidad Autónoma y, sin embargo, no logró representación en ninguna de ellas).⁹³⁹ En fin, el profesor Sánchez Muñoz, tras recordar que todas las circunscripciones castellano-leonesas son de magnitud pequeña o mediana, afirma que, en las mismas, la efectividad de la barrera electoral “es prácticamente nula”, pues el porcentaje mínimo de votos necesario para lograr el primer escaño es muy superior al tres por ciento.⁹⁴⁰

Analizando la barrera electoral de este grupo de Comunidades Autónomas (el País Vasco, Cataluña, Andalucía, Asturias, Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Castilla y León), podemos hacer las siguientes precisiones:

- El *País Vasco* ha sido la Comunidad Autónoma que más veces ha modificado su barrera electoral. En efecto, en las primeras elecciones al Parlamento Vasco (9 de marzo de 1980) la cláusula de exclusión estuvo fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos a nivel de distrito, por aplicación supletoria de las normas estatales establecidas para regular las elecciones generales (disposición transitoria primera, último párrafo, EAPV). Sin embargo, la primera Ley electoral del País Vasco (Ley 28/1983, de 25 de noviembre),⁹⁴¹ sin dar ninguna explicación del cambio que iba a producir, elevó aquella barrera hasta el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción (artículo 10.1). Dicho porcentaje se reprodujo en la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco (artículo 11.1), que derogó la ley anterior. De este modo, la barrera electoral se mantuvo en el cinco por ciento a nivel de circunscripción hasta la Ley 6/2000, de 4 de octubre, de modificación de la Ley 5/1990, que volvió a fijar (esta vez de forma directa) la barrera inicial, esto es, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Para conocer las razones esgrimidas por el legislador para llevar a cabo esta reducción del umbral electoral (del cinco al tres por ciento a nivel de distrito) hay que acudir a la Exposición de Motivos de aquella norma, que se expresa en los siguientes términos: “El objetivo de esta Ley no es otro que defender la necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios, en muchas ocasiones penalizados por la excesiva rigidez de los sistemas electorales. Un modelo de

939 Cfr. Padilla Ruiz, Pedro: “Sistema electoral de Castilla-La Mancha. Una reforma necesaria”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2010, pág. 103.

940 Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar: “El régimen electoral de Castilla y León”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 495.

941 Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de elecciones al Parlamento Vasco (*Boletín Oficial del País Vasco*, núm. 182, 10 de diciembre de 1983).

democracia avanzada requiere de una sociedad civil fuerte y vertebrada, en la que las distintas organizaciones y colectivos puedan contribuir con su protagonismo a la necesaria profundización en el régimen de libertades y puedan contribuir también a estrechar los lazos entre la ciudadanía y las instituciones". Y añadía: "No es un secreto para nadie el alejamiento actual que existe entre la sociedad y la política. La participación real, directa o permanente es débil, y ante esta situación es necesario fomentar y fortalecer los cauces de presencia de la sociedad en la vida pública, incluidos los ámbitos institucionales, que han de estar abiertos a la pluralidad de la ciudadanía". Tras esta cascada de palabras bien sonantes pero bastante huecas, el único argumento que se esgrime es el de no cerrar la entrada al Parlamento a formaciones políticas pequeñas que puedan lograr el tres por ciento de los votos y, en cambio, no lleguen a alcanzar el cinco por ciento, lo que –a juicio de los redactores de la reforma– redundará en beneficio del pluralismo y la representatividad política.

- El *Principado de Asturias*, con la aprobación de su Ley electoral en 1986, rebajó la barrera que cierra el acceso a la Junta General hasta el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción (artículo 13.1.a LEAS). Con anterioridad, de conformidad con la disposición transitoria primera.2.c del EAAS, el umbral electoral se había fijado en "el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos en el conjunto de la Región" (dividida a efectos electorales, como sabemos, en tres circunscripciones –Centro, Occidente y Oriente–).⁹⁴² En consecuencia, en esta Comunidad Autónoma se ha producido la rebaja más importante de la barrera electoral, pues dicha flexibilización ha operado en un doble nivel: por una parte, sobre el porcentaje de votos que debe obtener una formación política para poder entrar en el Parlamento autonómico, que ha pasado del cinco al tres por ciento;⁹⁴³ y, por otra, sobre el ámbito territorial que se utiliza como referente para aplicar aquel porcentaje, que se ha restringido

942 Como vemos, en las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias (1983), se había fijado la cláusula de exclusión en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos, "pero no en cada circunscripción, aunque inicialmente iba a ser así, sino por referencia" al conjunto de la Comunidad Autónoma. La referencia al "conjunto de la Región", en lugar de a cada circunscripción, se introdujo en el Senado a raíz de cuatro enmiendas coincidentes. Cfr. Arce Janáriz, Alberto: "El régimen electoral del Principado de Asturias", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 368; Álvarez García, Luis Abelardo (a cargo de): *El proceso autonómico asturiano*, Consejo Regional de Asturias y Diputación Provincial de Oviedo, Oviedo, 1981, vol. II, págs. 251, 253, 257 y 260.

943 En el debate de la Ley electoral asturiana, el Grupo Popular defendió el mantenimiento de la barrera electoral en el cinco por ciento, y se abstuvo en la del tres por ciento (*Diario de Sesiones*, I, serie P, nº 86, de 22 de diciembre de 1986, pág. 4.938).

del “conjunto de la Región” (es decir, la cifra resultante de sumar los votos válidamente emitidos en los tres distritos electorales) a “la circunscripción” (individualmente considerada). Estas dos modificaciones en la fijación del umbral electoral han permitido la entrada en el Parlamento de fuerzas políticas que, con los anteriores criterios, habrían quedado excluidas del mismo. Sorprende, no obstante, que los legisladores autonómicos no hayan explicado los motivos, reales o supuestos, de una reforma de tanta envergadura, pues la Exposición de Motivos de la LEAS se limita a dejar constancia de la reforma producida, al afirmar que “queda reducido a un tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, el número mínimo de votos que ha de obtener una candidatura para que sea tenida en cuenta”.

- La disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de *Navarra* establecía, en tanto no se dictase la ley electoral de la Comunidad Foral, unas normas provisionales para elegir su Parlamento. Entre ellas, se incluía una cláusula que afirmaba que, a los efectos de la atribución de escaños, no serían tenidas en cuenta las listas “que no hubiesen obtenido, por lo menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos”. Sin embargo, esta barrera fue modificada a la baja con la aprobación de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra, pues su artículo 10.1 la fijó en el tres por ciento de los votos válidos emitidos (en este caso, dado que existe una única circunscripción electoral, esta coincide con la Comunidad Autónoma). Al tratarse de una circunscripción grande (cincuenta escaños), la atenuación de la barrera electoral ha permitido incrementar, en una medida no despreciable, el carácter proporcional del sistema en su conjunto. Las consecuencias de este hecho, como subraya el profesor Razquin Lizarraga,⁹⁴⁴ han sido fundamentalmente tres: en primer lugar, han entrado en el Parlamento navarro partidos políticos minoritarios que, con el umbral en el cinco por ciento, hubieran quedado fuera del mismo;⁹⁴⁵ en segundo lugar, y como consecuencia lógica de lo anterior, la gobernabilidad de Navarra se ha visto afectada negativamente;⁹⁴⁶ y,

944 Cfr. Razquin Lizarraga, Martín María: “El régimen electoral de Navarra”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 456.

945 En el mismo sentido, cfr. Franch i Ferrer, Vicent: “Las cláusulas de barrera del 5 por 100 en algunas Comunidades Autónomas, diez años después”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 898.

946 Cfr. Pérez Calvo, Alberto y Razquin Lizarraga, Martín María: *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública-Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2000, pág. 173; Razquin Lizarraga, Martín María: “Elecciones y gobernabilidad”, en *Corts*, núm. 8, 1999, págs. 293-294.

en tercer lugar, han aumentado las formaciones políticas que logran ingresos a costa del Parlamento de Navarra. No deja de ser llamativo que la Exposición de Motivos de la LENA tampoco dedique, expresamente, ni una sola palabra a este importante cambio en la fijación del umbral electoral. A pesar de ello, y con voluntad de encontrar en dicho preámbulo alguna referencia justificadora –siempre indirecta– de esta reforma, podemos reproducir las siguientes palabras del mismo: “Esta Ley Foral... establece el marco jurídico adecuado para la convocatoria y la celebración de las elecciones al Parlamento de Navarra. Con ello quedan plenamente garantizados el carácter representativo de esta institución y su adecuación a la voluntad, libremente expresada, del pueblo navarro”.

- A pesar de coincidir actualmente con las otras Comunidades Autónomas de este grupo, debemos hacer dos precisiones en relación a la barrera electoral utilizada en las elecciones al Parlamento de *Cataluña*. En primer lugar, que dicho porcentaje del tres por ciento viene fijado de forma provisional (si bien con una provisionalidad que ya dura más de treinta años) por una disposición transitoria del Estatuto de 1979 (declarada vigente por la disposición transitoria segunda del Estatuto de 2006). En segundo lugar, que la opción por dicho umbral electoral –a diferencia de las otras cuatro Comunidades Autónomas de este grupo– no se hace de forma directa por el legislador territorial, sino por remisión a la legislación del Estado (“En todo aquello que no esté previsto en la presente disposición [*entre otras cuestiones, la barrera electoral*] serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados”, afirma el punto cinco de la disposición transitoria cuarta del Estatuto catalán de 1979).
- Por último, debemos referirnos a las otras Comunidades Autónomas de este grupo (*Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha*⁹⁴⁷ y *Castilla y León*), las cuales, desde su creación hasta el día de hoy, han mantenido inalterada la barrera electoral en el tres por ciento de los votos válidos emitidos a nivel de circunscripción, que en todas ellas es la provincia.⁹⁴⁸ Llama la atención, sin embargo,

947 Como destaca el profesor Tomás Vidal Marín (*Sistemas...*, *op. cit.*, pág. 134; y “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 434), “el mimetismo del legislador castellano-manchego con respecto al legislador estatal se pone también de manifiesto en lo que a la barrera legal se refiere”.

948 A pesar de dicha estabilidad en lo que atañe a la barrera electoral, podemos señalar que, para las elecciones al *Parlamento andaluz*, se formuló una novedosa propuesta de reforma, que, caso de prosperar (lo que, de momento, no parece que vaya a ocurrir), hubiera añadido un nuevo nivel de rigidez (de carácter medio) en las barreras electorales autonómicas: *el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma*. En efecto, el profesor Agustín Ruiz Robledo, en sede académica (“El régimen...”, *op. cit.*, pág. 355) y ante la propia Asamblea

que ninguna de las Exposiciones de Motivos de las leyes electorales de estas cuatro Comunidades contenga alusión alguna a la cláusula de exclusión, dando por supuesto –de forma implícita– que es un elemento del sistema electoral autonómico impuesto por el respectivo Estatuto de Autonomía,⁹⁴⁹ cuando en realidad era una pieza a disposición del legislador territorial.⁹⁵⁰

4. El caso especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura: barrera electoral en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción con posibilidad de compensación de votos

Para la celebración de las primeras elecciones a la Asamblea de Extremadura se utilizaron, de forma supletoria, las normas establecidas para las elecciones al Congreso de los Diputados (disposición transitoria primera del Estatuto de 1983); por tanto, la barrera electoral quedó fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Sin embargo, la Ley electoral extremeña de 1987, sin ningún tipo de explicación que diera razón o motivo del cambio, la

autonómica (intervención en la Comisión de Desarrollo Estatutario del Parlamento de Andalucía, el día 13 de marzo de 1997), formuló, con argumentos serios pero discutibles, dicha propuesta. Su reflexión era, en el trabajo citado, del siguiente tenor: “Puestos a crear una barrera electoral útil, y no meramente copia mimética de la del Congreso, quizás convendría cambiar su ámbito de actuación: exigir que este tres por ciento opere no de forma independiente en cada circunscripción, sino en toda la Comunidad, siguiendo la fórmula alemana que han adoptado un buen número de Comunidades españolas, como... Canarias, Madrid, Valencia, etc. Si se hiciera así, y sin necesidad de elevar la barrera al 5%, simplemente manteniendo el 3%, ninguno de los partidos que en la actualidad [*recordemos que, en realidad, este trabajo fue publicado en el año 2005*] tiene representación parlamentaria se vería afectado... y sería un factor de desincentivación a la creación de grupos localistas, que en un momento concreto podrían tener cierta fuerza provincial usando la técnica del agravio comparativo, real o supuesto”.

949 Así, la Exposición de Motivos de la Ley electoral de Andalucía afirma que el título cuarto “*recoge las previsiones estatutarias sobre materia electoral y las desarrolla al regular todo lo concerniente al sistema electoral*”. La Exposición de Motivos de la Ley electoral de Aragón subraya que el título cuarto se destina “a disciplinar el sistema electoral, *con respecto absoluto de los condicionantes señalados por el Estatuto*”. La Exposición de Motivos de la Ley electoral de Castilla-La Mancha indica que “*el cumplimiento de los preceptos estatutarios* y su adecuación a la realidad social y política de Castilla-La Mancha... constituyen el objetivo formal de esta Ley”. Finalmente, la Exposición de Motivos de la Ley electoral de Castilla y León argumenta que “el título cuarto, referido al sistema electoral, *recoge las previsiones estatutarias en materia electoral*” (las cursivas son nuestras).

950 En la misma línea, el profesor Agustín Ruiz Robledo (“El régimen...”, *op. cit.*, págs. 354-355), refiriéndose al caso andaluz, afirmaba que el Estatuto de Autonomía (de 1981) no exigía “en puridad” copiar la barrera electoral establecida en la LOREG para el Congreso de los Diputados.

modificó muy sensiblemente, con la finalidad de hacer más costoso en votos el acceso a la Cámara Legislativa regional.

A raíz de la reforma citada, Extremadura constituye en el tema del umbral electoral un caso especial. En efecto, aunque en principio exige –como las Comunidades Autónomas que analizaremos en el siguiente nivel de dureza– el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, añade –y es aquí donde reside su originalidad– una cláusula atenuante, con la finalidad de poder incluir en el reparto de escaños algunas candidaturas que hayan quedado *descolgadas* por la aplicación de aquel porcentaje. En efecto, intentando suavizar la rigidez del cinco por ciento en la circunscripción,⁹⁵¹ el artículo 19.1.a de la LEEX añade que, si una candidatura no logra dicho porcentaje de votos, también podrá ser tenida en cuenta para el reparto de escaños siempre que cumpla las siguientes condiciones: 1ª) que el partido, coalición, federación o agrupación de electores al que representa haya presentado candidatura en las dos circunscripciones; y 2ª) que el total de los votos válidos conseguidos por ambas candidaturas sea igual o superior al cinco por ciento de la suma de los votos válidos emitidos en las dos circunscripciones. Dicho con otras palabras, se pueden lograr escaños en una circunscripción por dos vías: bien obteniendo el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en dicha circunscripción; o bien, sin obtener el anterior porcentaje en la misma, consiguiéndolo en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Esta fórmula alternativa, que atemperaba el endurecimiento que se producía con la nueva cláusula de exclusión, fue el “argumento negociador decisivo” para que la Ley electoral de Extremadura lograra el apoyo del Partido Comunista de España y de Extremadura Unida.⁹⁵²

5. Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción

A continuación, en un escalón más elevado de dificultad, situamos aquellas Comunidades Autónomas cuyas normas establecen la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción (sin

951 Cfr. González Ayala, María Dolores: *El Estatuto: Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988, pág. 189.

952 Cfr. González Ayala, María Dolores: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 468.

ningún tipo de atenuante). Este porcentaje, que es también el que se utiliza en las elecciones municipales,⁹⁵³ está fijado, en la actualidad, solo en Galicia y Baleares. Además, como veremos a continuación, en ambas Comunidades se ha introducido tras una reforma legislativa para endurecer la barrera originaria, fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

- Por lo que se refiere a *Galicia*, tanto la disposición transitoria primera del EAG (aplicable a las primeras elecciones autonómicas) como la redacción originaria de la LEG (artículo 10.a) establecían la barrera electoral en el tres por ciento de los sufragios validamente emitidos en el respectivo distrito. Sin embargo, la cláusula de exclusión fue elevada hasta el cinco por ciento mediante la Ley 15/1992, de 30 de diciembre, por la que se modificó la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia.⁹⁵⁴ El preámbulo de aquella Ley justificó este aumento del tres al cinco por ciento (en ambos casos sobre los votos válidos emitidos en la circunscripción) con estas palabras: “Una lógica adaptación de la Ley al nivel de implantación social de las fuerzas políticas y la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento fundamentan la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños, tal como han realizado las Comunidades Autónomas de Valencia, País Vasco,⁹⁵⁵ Madrid, Extremadura,⁹⁵⁶ La Rioja,

953 El artículo 180 de la LOREG (dentro del título III: “Disposiciones especiales para las elecciones municipales”) está redactado con el siguiente tenor literal: “La atribución de puestos de concejales en cada Ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley, con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, *el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción*” (la cursiva es nuestra).

954 La voluntad de Alianza Popular de elevar la cláusula de exclusión, del tres al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, ya se había puesto de relieve en 1984 al presentar el Proyecto de Ley electoral gallega. El Gobierno, a través del Vicepresidente de la Junta Sr. Barreiro Rivas, afirmó, durante la tramitación parlamentaria de la misma, que dicha barrera serviría para frenar las iniciativas políticas carentes de representatividad que podrían enmarañar la vida política gallega (cfr. Vilas Nogueira, José y otros: *O sistema político galego: as institucións*, Edicións Xerais de Galicia, Vigo, 1994, pág. 112). Finalmente, la propuesta de elevar la barrera electoral al cinco por ciento fue rechazada y la LEG, en su redacción originaria, mantuvo la barrera del tres por ciento, que era la que ya se había utilizado en las primeras elecciones autonómicas, por aplicación supletoria de la legislación electoral del Congreso de los Diputados (disposición transitoria primera.5 EAG). Cfr. Bronfman Vargas, Alan: “La representatividad...”, *op. cit.*, pág. 300.

955 Como hemos visto, el País Vasco, en el año 2000, flexibilizó su barrera electoral, rebajándola del cinco al tres por ciento. Sin embargo, actualmente, se escuchan propuestas informales de líderes políticos vascos sugiriendo la conveniencia de volver al cinco por ciento.

956 En realidad, como hemos indicado, Extremadura adopta una cláusula algo menos dura. En efecto, aunque en principio también se exige el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción, se permite la compensación de votos entre las dos provincias para poder participar en el reparto de escaños.

Murcia y Cantabria". Por tanto, aunque sea con un lenguaje eufemístico, nos indica los dos motivos que han impulsado a los legisladores gallegos a endurecer la barrera electoral: por una parte, que –con los casi doce años de autonomía transcurridos– los partidos políticos ya han tenido tiempo suficiente de obtener el respaldo de una cierta base social, debiéndose beneficiar a aquellos que la han logrado; y, por otra, que es mejor cerrar el paso a los partidos pequeños, pues su presencia resulta perturbadora para que el Parlamento pueda cumplir con eficacia sus funciones, especialmente –aunque no se diga de forma expresa– la de investir un Gobierno⁹⁵⁷ estable y con capacidad de decisión política (es decir, no *hipotecado* por pactos con pequeños partidos que hayan obtenido una mínima, pero decisiva, representación parlamentaria). La elevación de la barrera electoral del tres al cinco por ciento, debido a la reforma introducida en la LEG por la Ley 15/1992, contribuyó "a dificultar la presencia de fuerzas minoritarias en el Parlamento de Galicia, en el que habían obtenido representación en 1981, 1985 y 1989, bien que muy reducida, fuerzas como Esquerda Galega, el Partido Comunista de Galicia y Coalición Galega". En efecto, a partir de las elecciones de 1993 (las primeras en las que se aplicó la nueva cláusula de exclusión) solo han logrado representación las tres fuerzas políticas mayoritarias en aquella Comunidad Autónoma: el Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español y el Bloque Nacionalista Galego.⁹⁵⁸ Sin embargo, el objetivo principal de esta reforma no era eliminar del Parlamento a los grupúsculos de izquierdas (lo que incluso, por el tema de la división del voto, podía convenir electoralmente al Partido Popular). Lo que pretendía este partido con dicha reforma era, fundamentalmente, evitar que surgieran y se desarrollaran grupos galleguistas con ideología de centro-derecha, que pudieran restarle votos y hacerle perder la mayoría absoluta de la que disfrutaba en aquella legislatura.⁹⁵⁹

- Las *Islas Baleares* también endurecieron su barrera electoral del tres al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción (artículo 12.4 LEIB) con la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley

957 Realmente, como es sabido, la Cámara solo inviste al Presidente del Gobierno, quien –a continuación– elige libremente a los restantes miembros del mismo.

958 Cfr. Portero Molina, José Antonio: "El régimen electoral del Parlamento de Galicia", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 340.

959 Cfr. Pallarés Porta, Francesc: "Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales", en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pág. 239. En parecidos términos, aunque formulados de forma menos concreta, se expresa el profesor Alan Bronfman Vargas ("La representatividad...", *op. cit.*, pág. 301), quien aboga por una vuelta a la barrera del tres por ciento (págs. 301-302).

8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.⁹⁶⁰ Su Exposición de Motivos, que es una copia prácticamente literal del preámbulo de la Ley gallega 15/1992 (que acabamos de citar), está redactado con el siguiente tenor: “Una lógica adaptación de la Ley electoral al nivel de implantación social de las fuerzas políticas y la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento fundamentan la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños, tal como han realizado las Comunidades Autónomas de Valencia, País Vasco, Extremadura, La Rioja, Murcia Cantabria y Galicia”. Con esta argumentación formal copiada, la mayoría parlamentaria quiso encubrir, como veremos al final de este capítulo,⁹⁶¹ una maniobra dirigida directamente a eliminar a Unió Mallorquina, antigua socia del Gobierno del Partido Popular y ahora duramente enfrentados. Sin embargo, en las elecciones de mayo de 1995, Unió Mallorquina, a pesar del endurecimiento de la barrera electoral, consiguió superarla, logrando dos escaños decisivos para el gobierno del Consejo de Mallorca.⁹⁶² Tal vez podría pensarse que el sentimiento de ataque desleal contra este partido por parte del Gobierno de Baleares y el peligro inminente de que desapareciera de la vida parlamentaria provocaron que recibiera votos (prestados) de electores que normalmente se inclinaban por otras opciones políticas. De este modo, la única candidatura finalmente afectada por la nueva cláusula de exclusión fue la de Los Verdes de Mallorca, cuyo porcentaje de apoyo popular se situó precisamente en el 3,1 por ciento de los votos válidos emitidos en esta isla.

6. Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad

En el cuarto nivel de dureza hemos de situar aquellas legislaciones que establecen la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el

960 Buscando un punto de equilibrio entre las dos posiciones políticas enfrentadas –esto es, la del Partido Popular, a favor del cinco por ciento, y la de las fuerzas de izquierdas y nacionalistas, apoyando el tres por ciento–, se ha afirmado que “el cuatro por ciento respetaría adecuadamente la representatividad sin afectar negativamente a la gobernabilidad”. Cfr. Oliver Araujo, Joan: “El régimen electoral de las Islas Baleares”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 478.

961 Cfr. *infra* VI punto 10: “La modificación de la barrera electoral en algunas Comunidades Autónomas: argumentos jurídicos invocados y objetivos políticos silenciados”.

962 En aquellos momentos, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de 1983, los parlamentarios autonómicos eran, simultáneamente, consejeros insulares.

conjunto de la Comunidad Autónoma. Este es el caso de Murcia (artículo 15.a LERM), Cantabria (artículo 17.3 LECA), La Rioja (artículo 20.a LELR) y Madrid (artículos 10.6 EACM⁹⁶³ y 18.2 LECM). Hay que precisar, sin embargo, que en las tres últimas coincide la Comunidad Autónoma con la única circunscripción establecida, motivo por el cual su tope electoral tanto puede situarse en este escalón de dificultad como en el inmediatamente inferior (que exige, como hemos visto, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos a nivel de circunscripción).⁹⁶⁴

La Región de Murcia es, a tenor de lo anterior, la única Comunidad Autónoma con una pluralidad de circunscripciones que impone como barrera electoral el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en el conjunto de todas ellas (“a nivel regional”, como decía la disposición transitoria 1^a.2.d del EARM).⁹⁶⁵ Sorprende, con una cláusula tan elevada y la división de una Comunidad Autónoma uniprovincial en cinco circunscripciones, la argumentación que esgrime la Exposición de Motivos de la LERM para defender la bondad del sistema electoral murciano: “Evita –dice– que ninguna fuerza política significativa quede excluida de la posibilidad de acceder a la Asamblea Regional”. Parece que la motivación que subyace tras esta normativa electoral es más bien la contraria, esto es, el deseo de las dos fuerzas mayoritarias (PP y PSOE) de monopolizar el juego político en la Comunidad, impidiendo la aparición de pequeños partidos o partidos comarcales

963 La fijación de este porcentaje en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid suscitó una viva discusión durante la tramitación parlamentaria del mismo. En concreto, el diputado Santiago Carrillo, del Partido Comunista de España, abogaba para que aquella cláusula del cinco se rebajara al tres por ciento, ya fijada para la elección del Congreso de los Diputados en la LOREG. A su juicio, con la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en toda la Comunidad se iba a dejar fuera de la Asamblea a “grupos sociales activos”, que podrían enriquecer “el pluralismo político existente en la Región de Madrid”. Estos debates parlamentarios pueden verse en *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Comisiones, núm. 1, de 18 de enero de 1983, pág. 7; y *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Pleno, núm. 8, de 25 de enero de 1983, pág. 196. Para un resumen de los mismos, cfr. Pajares Montolío, Emilio: “El sistema electoral de la Comunidad de Madrid”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 267.

964 En el mismo sentido, cfr. Corona Ferrero, Jesús María: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 377.

965 El profesor Luis A. Gálvez Muñoz (“Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 94; y “El régimen electoral de Murcia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 401), tras poner de relieve que la barrera murciana es una de las “elevadas del Derecho electoral español”, añade que no es “lo usual” que, en una Comunidad Autónoma con una pluralidad de circunscripciones, se calcule la cláusula de exclusión sobre la totalidad de los votos válidos emitidos en la Región.

(en concreto, el cartagenero Partido Cantonal)⁹⁶⁶ que, a corto o medio plazo, pudieran poner en peligro su hegemonía. Analizando el sistema establecido y leyendo la argumentación que pretende justificarlo, no podemos dejar de pensar en el adagio latino “*excusatio non petita, accusatio manifesta*”. De hecho, en opinión de Montaner Salas, “resulta incongruente” que, tras dividir la Comunidad Autónoma en cinco circunscripciones electorales comarcales, se exija superar una barrera electoral *en el conjunto de la Región* (el cinco por ciento de los votos válidos emitidos), puesto que –a su juicio– lo lógico hubiera sido exigir la superación de este (u otro) porcentaje en relación con los votos emitidos en la concreta circunscripción en la que cada formación política hubiese concurrido. La combinación de estos dos elementos (división de la provincia en cinco distritos electorales y fijación de la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad) dificulta, en extremo, “la aparición de formaciones políticas alternativas o de promoción de intereses locales y la consecución de un auténtico sistema representativo. Antes al contrario, contribuyen a acentuar la tendencia al bipartidismo y la creación de mayorías parlamentarias *estables*”.⁹⁶⁷

Merece destacarse –pues no es, en absoluto, la regla general– que estas cuatro Comunidades Autónomas, desde su creación hasta el día de hoy, han mantenido inalterada la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad. Ello se debe, sin duda, más que a la bondad o justicia de la misma (que, desde la teoría y los intereses, siempre es un tema discutible), al deseo de las fuerzas políticas mayoritarias (que son las que tienen la fuerza parlamentaria necesaria para cambiar la normativa) de mantener el *statu*

966 El hecho de computar el porcentaje de votos sobre el conjunto de la Comunidad Autónoma –y no sobre cada circunscripción– provocó que, en las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia celebradas el día 10 de junio de 1987, el Partido Cantonal, que logró un 15,03 por ciento de los votos en la circunscripción de Cartagena (la número Dos), se quedara sin representación al no lograr el cinco por ciento a nivel regional. Por contra, el Centro Democrático y Social, pese a obtener menos votos que aquel en dicha circunscripción, consiguió un diputado en la misma, pues superó dicha barrera. Esta posibilidad, planteada en términos genéricos, ya fue apuntada, a principios de los años ochenta, por el profesor Francisco José Bastida Freijedo (“Principios...”, *op. cit.*, pág. 272). A su juicio, las Comunidades Autónomas que, teniendo el territorio dividido en una pluralidad de circunscripciones, fijan la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos en el conjunto de la Región buscan, sin duda, “privar de relevancia parlamentaria a agrupaciones de escasa implantación regional, aunque hayan obtenido” muchos votos en una de las circunscripciones.

967 Cfr. Montaner Salas, Carlos: “Órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1): la Asamblea Regional”, en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, pág. 169.

quo, que evidentemente les beneficia. La eficacia de esta cláusula barrera para eliminar, de raíz, competidores molestos se ha mostrado regularmente en las elecciones al Parlamento de Cantabria, con exclusiones que en las de 1991 llegaron al porcentaje del 4,87 por ciento.⁹⁶⁸ Asimismo, en las elecciones a la Asamblea de Madrid, con una intensa proporcionalidad debido a la extraordinaria magnitud de la única circunscripción, la barrera del cinco por ciento ha dejado fuera a algunas formaciones políticas que, con una cláusula del tres por ciento, habrían podido lograr hasta tres diputados.⁹⁶⁹ En fin, también en la Comunidad Autónoma de La Rioja esta cláusula de exclusión ha contribuido a la “estabilidad parlamentaria”.⁹⁷⁰ Así, pues, en todas estas elecciones autonómicas, la cláusula de exclusión del cinco por ciento global ha cerrado la puerta del Parlamento a candidaturas que, habiendo logrado mayor número de votos “que el coste de la adjudicación del último escaño” asignado, no han llegado a conseguir, en cambio, aquel porcentaje de apoyos en el conjunto de la Comunidad Autónoma.⁹⁷¹

7. El caso específico de la Comunidad Valenciana: barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad computado sobre “todos” los votos emitidos (válidos y nulos)

Hasta la reforma estatutaria del año 2006, la Comunidad Valenciana tenía fijada la barrera electoral de las elecciones autonómicas en el propio Estatuto de Autonomía. Dicha cláusula fue suprimida, como hemos señalado, en la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En concreto, el artículo 12.2 *in fine* del Estatuto de 1982 afirmaba que, para poder entrar en el reparto de escaños, era preciso obtener “un número de votos superior al cinco por ciento de los emitidos en la Comunidad Autónoma Valenciana”. Por su parte, el nuevo artículo 23.2 *in fine*

968 Cfr. Corona Ferrero, Jesús María: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 377-378.

969 En concreto, nos referimos al Centro Democrático y Social en las elecciones de 1983 y 1991. De hecho, el cociente al que se adjudica el último escaño se sitúa, dependiendo de la abstención, en torno a los 20.000-25.000 votos, lo que supone menos de un uno por ciento del total. Cfr. Pajares Montolío, Emilio: “El sistema...”, *op. cit.*, págs. 274-275; Idem: “El régimen electoral de la Comunidad de Madrid”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 488.

970 Cfr. Muñoz Arnau, Juan Andrés: “El régimen electoral de La Rioja”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 388.

971 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 250; Ríos Rull, Fernando: “Barreras...”, *op. cit.*, págs. 729-730.

del EACV de 2006 se limita a indicar que, para poder lograr el escaño, los candidatos deberán ser presentados por formaciones políticas que “obtengan el número de votos exigido por la Ley electoral valenciana”.⁹⁷² Como vemos, en la última reforma estatutaria, se ha *sacado* del Estatuto el porcentaje de la cláusula barrera, pues era un tema que dividía a las fuerza políticas valencianas hasta tal punto que, posiblemente, hubiera impedido la aprobación de la reforma estatutaria emprendida.⁹⁷³ A pesar de ello, ante el silencio del nuevo Estatuto, se sigue aplicando la misma cláusula que antes, al venir también recogida en el artículo 12.a de la LECV (“No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el cinco por ciento de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana”). Por tanto, ahora, al dejarse fuera del Estatuto de Autonomía, la barrera electoral podrá modificarse (previsiblemente a la baja) de forma más fácil que antes. Sin embargo, no puede olvidarse que la nueva ley electoral deberá contar necesariamente con el apoyo del PP y el PSOE (pues es preciso, de conformidad con artículo 24 EACV, que sea “aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes” de las Cortes Valencianas), lo que garantiza al Partido Popular valenciano, principal defensor de la cláusula actual, que sin su voluntad esta no podrá ser modificada.

Como ha subrayado el profesor Aguiló Lúcia, la barrera que establece la legislación valenciana es una de las más exigentes (la segunda, precisamos nosotros) de todos los sistemas electorales de los Parlamentos autonómicos.⁹⁷⁴ Y ello por tres

972 La redacción del nuevo Estatuto de Autonomía dice literalmente que la ley electoral fijará el “*número*”, no el *porcentaje*, de votos que habrá de obtener una candidatura para entrar en el reparto de escaños. Ello ha llevado al profesor Josep Maria Felip i Sardà (“El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, en *Revista Valenciana d’Estudis Autonòmics*, núm. 49/50, 2005 –en realidad, 2006–, pág. 128) a afirmar que el método que debe utilizar la futura ley electoral valenciana para concretar la cláusula de exclusión, tiene que consistir en un “número de votos, no un porcentaje”. Criterio que nos parece discutible, por excesivamente literal. De hecho, no creemos que haya ningún impedimento estatutario para que dicha ley fije la barrera electoral en un *porcentaje* de votos que, *a posteriori*, se concretará en un *número* de votos.

973 La barrera electoral para acceder a *Les Corts* aún aparecía recogida en el Proyecto de nuevo Estatuto de Autonomía remitido, desde la Comunidad Valenciana, al Congreso de los Diputados. Sin embargo, durante el debate en la Comisión Constitucional de esta Cámara, una enmienda conjunta de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular la suprimió del texto estatutario y remitió su posterior concreción a la ley electoral autonómica. Cfr. Aguiló Lúcia, Lluís: “Les Corts”, en el libro colectivo *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (director: José María Baño León), Thomson-Civitas-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007, pág. 171; Calvet Crespo, Jordi: “El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma”, en *Corts*, núm. 23, 2010, esp. págs. 247-248.

974 Cfr. Aguiló Lúcia, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 31.

motivos: en primer lugar, porque el porcentaje del cinco por ciento es el más elevado (a excepción del canario); en segundo lugar, porque el cómputo es sobre toda la Comunidad Valenciana (no sobre cada una de las tres circunscripciones);⁹⁷⁵ y, en tercer lugar, porque la barrera electoral se fija sobre *todos* los votos emitidos (válidos y nulos). Es, precisamente, esta última exigencia la que, en cuanto al grado de dificultad, nos hace situar la barrera valenciana por encima de la del nivel anterior. Recordemos que, como hemos indicado, las barreras electorales de todas las Comunidades Autónomas menos la valenciana se calculan sobre los “votos válidos emitidos” (es decir, sin computar los votos nulos). En efecto, la única excepción a esta regla, casi general, es la Ley que regula las elecciones a las Cortes Valencianas, pues establece que la barrera electoral se fije sobre los “votos emitidos”, esto es, sobre la suma de los válidos y los nulos (artículo 12.a y preámbulo de la LECV). La diferencia entre fijar la barrera en relación con los “votos emitidos” o solo con los “votos válidos emitidos”, evidentemente, no es grande, pues los votos nulos son un número muy pequeño de los que se depositan en las urnas (normalmente, entre el uno y el dos por ciento); pero, en todo caso, sí que supone poner un poco más alto el listón que hay que *saltar* para poder acceder al reparto de escaños.⁹⁷⁶

En relación con esta singular normativa –esto es, que la barrera electoral debe calcularse sobre todos los votos emitidos y no solo sobre los votos válidos–, llama

975 El profesor Manuel Martínez Sospedra (“El régimen electoral valenciano”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 412) afirma que “tal regulación produce una incongruencia organizativa: mientras que los electores votan en el distrito para elegir a los diputados presentados en el distrito en el número que corresponde al distrito, solo son «tenidos en cuenta» en el distrito aquellos votos que reciban las candidaturas presentadas en el distrito que hayan superado una determinada votación en el conjunto de la Comunidad”.

El hecho de que el porcentaje se aplique sobre todos los votos emitidos en la Comunidad Autónoma, y no solo sobre los computados en la circunscripción, puede producir (igual que sucedía con las Comunidades del grupo anterior) algunos supuestos chocantes, al menos, para el ciudadano medio. Así, el profesor Vicent Franch i Ferrer (“Las cláusulas...”, *op. cit.*, págs. 898 y sig.) analiza el caso que se dio en la provincia valenciana de Castellón en las elecciones autonómicas de 1991. En ellas, Unitat del Poble Valencià obtuvo más votos (el 4,92 por ciento) que Izquierda Unida (el 4,80 por ciento), pero esta última obtuvo un diputado por la circunscripción castellanense al superar el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma; en tanto que aquella, al no cumplir este requisito a pesar de haber obtenido más votos en dicha provincia, se quedó sin representación.

976 En las elecciones al Parlamento valenciano de día 27 de mayo de 2007, sobre un censo de 3.436.601 electores, votaron un total de 2.436.759 ciudadanos (70,90 por ciento). El número de votos válidos fue de 2.403.027 y el de votos nulos, el resto, esto es, 33.732 (lo que supone un 0,98 por ciento sobre el censo electoral y un 1,40 por ciento sobre los votantes). El cinco por ciento de los “votos válidos emitidos” son 120.152 sufragios; por su parte, el cinco por ciento de los “votos emitidos” (válidos y nulos) son 121.838 sufragios. Pues bien, en el supuesto concreto analizado, son 1.686 votos la diferencia entre una y otra barrera electoral.

la atención que numerosos trabajos doctrinales la han pasado por alto, equiparando, en este punto, la Comunidad Autónoma valenciana a las del grupo anterior. Ha habido, claro está, autores que la han subrayado,⁹⁷⁷ pero han sido la excepción. Sin embargo, tanto la dicción del Estatuto de Autonomía de 1982 como la de la Ley electoral valenciana no ofrecen dudas al respecto. Y así lo reconocía de forma expresa el profesor Bastida Freijedo,⁹⁷⁸ en un trabajo redactado a principios de los años ochenta, al afirmar lo siguiente: “Quizá sea un lapsus, pero lo cierto es que el Estatuto de Valencia no manda computar el 5 por 100 de la barrera legal sobre los votos *válidamente* emitidos, sino sobre los *votos emitidos*, incluidos, por tanto, los nulos”.

8. El caso singular de la Comunidad Autónoma de Canarias (tres barreras electorales alternativas): el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad, haber sido la lista más votada en la respectiva circunscripción, o haber obtenido al menos el treinta por ciento de los votos en la respectiva circunscripción

En el sexto (y máximo) grado del ranking de dureza de las barreras electorales autonómicas hemos de situar la singularísima legislación canaria, que establece distintas cláusulas de exclusión que operan a nivel de la Comunidad Autónoma y a nivel de cada una de las siete circunscripciones insulares. En efecto, de acuerdo con la disposición transitoria primera, punto 2, del EACC (introducida por la reforma estatutaria aprobada mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), “en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros”, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hayan obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hayan

977 Cfr. García Soriano, María Vicenta: *Elementos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 132-133; Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, págs. 249-251; Martínez Sospedra, Manuel: “Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana”, en *Corts*, núm. 2, 1996, pág. 37. Este último autor subraya que, en la Ley electoral valenciana (artículo 12.a), la “base de cálculo de la barrera no es ni los votos a candidaturas, ni los anteriores más los votos en blanco, sino la totalidad de los emitidos, con inclusión pues de los nulos, lo que –apostilla– no deja de ser paradójico”.

978 Cfr. Bastida Freijedo, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 271.

logrado, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde haya presentado candidatura, al menos, el seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma.⁹⁷⁹ Por tanto, el Estatuto de Autonomía canario establece, si bien de forma transitoria, tres vías alternativas para saltar la barrera electoral:⁹⁸⁰ 1ª) ser la lista más votada en una isla (con independencia del porcentaje de votos obtenidos); 2ª) obtener el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en una isla (aunque no sea la lista más votada); y 3ª) lograr el seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Canaria.⁹⁸¹

Como hemos indicado, este punto 2 de la disposición transitoria primera del EACC fue introducido con la reforma producida por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, que modificó profundamente el texto estatutario. En concreto, este precepto provisional (aunque ya de larga duración)⁹⁸² vino a sustituir al originario inciso final del artículo 8.2 del EACC, según el cual no serían tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que no obtuvieran, al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la Región o el veinte por ciento de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción. De acuerdo con esta última norma se celebraron las elecciones autonómicas de 1983, 1987, 1991 y 1995. A partir de entonces, como vemos, se endureció muy sensiblemente la barrera originaria, pues, si se trata de un partido de implantación en toda la Comunidad Canaria, necesita doblar el número de votos que se exigían inicialmente (esto es, del tres al

979 Por lo que se refiere a la constitucionalidad de esta regulación en una disposición transitoria y de la posibilidad de su reforma por ley autonómica de mayoría reforzada, la STC 225/1998, de 25 de noviembre (ponente: Álvaro Rodríguez Bereijo), *BOE* de 30 de diciembre de 1998, fund. juríd, 2º-B, afirmó que, al no existir en la Constitución una reserva estatutaria expresa sobre la regulación del sistema electoral de los Parlamentos autonómicos, es posible que el propio Estatuto remita la fijación definitiva de su contenido al legislador autonómico.

980 Barrera electoral que Fernando Ríos Rull ("El régimen electoral de Canarias", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 444) califica de "desmesurada". También se muestra muy crítico con la misma Juan Fernando López Aguilar: "Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas", en *Corts*, núm. 8, 1999, págs. 258 y sig.

981 Cfr. Pérez Alberdi, María Reyes: "Efectos de las barreras electorales: estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 2001, págs. 357-402.

982 La pervivencia en el tiempo de esta disposición transitoria ha provocado numerosos comentarios doctrinales. Por todos, cfr. López Aguilar, Juan Fernando: "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. (La «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, págs. 95-140; *Idem*: "¿Control de constitucionalidad del Derecho electoral autonómico? Acerca de la STC 225/1998, sobre el sistema electoral canario. (De nuevo sobre la «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 1 de 1999, págs. 1.971-1.804.

seis por ciento) y, si se trata de un partido de implantación solo insular, precisa, en principio, incrementar sus apoyos electorales en la mitad de los que antes se le requerían (en concreto, del veinte al treinta por ciento).⁹⁸³

Como subrayó el profesor López Aguilar,⁹⁸⁴ inmediatamente después de esta reforma estatutaria, se trata de los “porcentajes más altos de todo el Derecho electoral autonómico”, añadiendo que, con dicho endurecimiento, se daba una nueva “vuelta de tuerca” a la dudosa constitucionalidad del mal denominado “sistema electoral canario”.⁹⁸⁵ El profesor Ríos Rull⁹⁸⁶ pone de relieve que las barreras electorales del sistema canario están “dirigidas directamente a excluir a determinadas formaciones”; en concreto, el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad va contra aquellas formaciones políticas que son minoritarias en el conjunto de la Región pero que, al estar radicadas en las islas más pobladas, obtienen un importante número de votos; por su parte, el umbral del treinta por ciento insular va dirigido “contra partidos insularistas no integrados en estructuras de mayor ámbito territorial”. De forma más explícita, y poniendo nombre a las víctimas de dicha legislación, el profesor Torres del Moral⁹⁸⁷ afirmó que, “a poco realista que se sea en el análisis político, se intuye derechamente que el establecimiento de tan altos porcentajes no responde tanto al deseo de favorecer una sólida representación insular, cuanto al intento escasamente ético de laminar a algún adversario político. Efectivamente, las primeras cifras (3 por ciento y 20 por ciento) iban dirigidas contra Unión Canaria de Centro, cuyo representante recurrió en amparo ante el Tribunal Constitucional infructuosamente. Y la inusitada elevación de ese ya muy alto hándicap logró eliminar, por ocho décimas, al Partido Independiente de Lanzarote, que se mostraba renuente a coaligarse con Coalición Canaria. El recurso de amparo presentado por el Defensor del Pueblo tampoco tuvo éxito. Medida tan desmedida –sigue diciendo el catedrático de la UNED– ha propiciado la reducción del pluralismo interno del Parlamento canario” y –a su juicio– “podría ser estimada, por tanto, contraria al principio-valor del pluralismo político, pero no fue esta la opinión-decisión del Tribunal Constitucional”.

983 O, alternativamente, ser la candidatura más votada en la isla-circunscripción.

984 Cfr. López Aguilar, Juan Fernando: “La forma de gobierno canaria”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 581; Idem: “Derecho...”, *op. cit.*, pág. 267.

985 La Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, *cit.*, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo, no apreció, sin embargo, inconstitucionalidad en ninguna de las reformas introducidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

986 Cfr. Ríos Rull, Fernando: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 446.

987 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, págs. 232-233.

De acuerdo con las actuales barreras electorales canarias, podemos formular las siguientes consideraciones:

- Solo tendrán acceso al Parlamento Canario los partidos políticos con una implantación grande o mediana en toda la Comunidad Autónoma y los partidos insularistas que tengan una presencia fortísima en su respectiva isla. Circunstancia que, por una parte, provocará la desaparición (al menos parlamentaria) de los pequeños partidos si no se coaligan entre ellos a efectos electorales y, por otra, dificultará en extremo cualquier intento de dar vida a nuevas formaciones políticas. Como subraya el profesor Garrorena Morales,⁹⁸⁸ estas barreras electorales están pensadas “para hacer que las fuerzas insulares no integradas en Coalición Canaria, al serles casi imposible cubrir tales porcentajes, queden fuera de juego”.
- Las formaciones políticas más perjudicadas son las insularistas no mayoritarias que tengan su referente geográfico en Tenerife o Gran Canaria, pues les perjudican tanto la cláusula general (el seis por ciento de los votos en el conjunto de la Comunidad Autónoma) como las cláusulas particulares (ser la fuerza más votada en la isla o haber obtenido, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la misma).
- El perjuicio anteriormente señalado se ve algo atenuado –aunque solo algo– para los partidos insularistas de las islas menores (Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro), siempre –claro está– que tengan una fuerte implantación en su respectiva isla. De hecho, la compleja barrera electoral canaria, aunque limita muy sensiblemente la posibilidad de acceso al Parlamento autonómico de las fuerzas insularistas (sobre todo desde que se subió la barrera del veinte al treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción), les deja una pequeña rendija de acceso al mismo. En efecto, si únicamente se hubiera establecido la barrera del seis por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma, los partidos con implantación en una sola de las cinco islas menores no hubieran tenido ninguna posibilidad de llevar candidatos a la Asamblea Legislativa, pues aun en la hipótesis más favorable para ellos –esto es, que todos los votantes de la isla lo hicieran a favor de sus candidaturas– no conseguirían levantar aquel seis por ciento regional. Así, si tomamos

988 Cfr. 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, pág. 62.

como ejemplo las elecciones autonómicas de 2003, comprobamos que en tanto que el seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma ascendía a 55.514, el número de votantes en cada una de las cinco islas no capitalinas no superaba, en ningún caso, los 50.000.

9. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las barreras electorales

El Tribunal Constitucional ha tenido reiteradas oportunidades de pronunciarse sobre el significado, la finalidad, la validez y los límites de las barreras electorales.⁹⁸⁹ En estas resoluciones ha sentado una doctrina que, al margen de algunas calculadas ambigüedades, resulta –a nuestro juicio– esencialmente correcta. Con voluntad clarificadora, vamos a realizar, a continuación, una síntesis ordenada de los aspectos más relevantes de la misma.

9.1. La licitud de las barreras electorales en atención a los objetivos que persiguen

La Sentencia 75/1985, de 21 de junio,⁹⁹⁰ se planteó, de forma expresa, la licitud o ilicitud de las barreras electorales (no previstas en la Constitución) en relación con las exigencias que se derivan del mandato contenido en el artículo 23.2 CE (esto es, el derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos, entre ellos, obviamente, al cargo de diputado de un Parlamento autonómico). El Tribunal Constitucional comenzó su razonamiento afirmando que “no cabe apreciar que sea discriminatoria la exigencia, para tener derecho a esa transformación de votos en escaños, de obtener, al menos, un cierto porcentaje de votos, pues la misma exigencia de la regla quiebra la igualdad de supuestos a partir de la que sería posible la comparación entre las candidaturas que sí obtengan y las que no ese porcentaje”. Y añadió: “Lo significativo, en todo caso, desde la perspectiva del artículo 23.2 de la Constitución, puesto en relación con el artículo 14, es que la regla legal se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia

989 Pueden verse, entre otras, las siguientes resoluciones: STC 75/1985, de 21 de junio (ponente: Ángel Escudero Del Corral), *BOE* de 17 de julio de 1985; STC 72/1989, de 20 de abril (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 22 de mayo de 1989; STC 193/1989, de 16 de noviembre (ponente: Luis López Guerra), *BOE* de 5 de diciembre de 1989; STC 45/1992, de 2 de abril (ponente: Eugenio Díaz Eimil), *BOE* de 6 de mayo de 1992; y STC 225/1998, *cit.*

990 En este epígrafe, en tanto en cuanto no se diga lo contrario, nos estaremos refiriendo a la STC 75/1985, *cit.*, funds. juríd. 4º y 5º.

de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones, y en unos mismos distritos o circunscripciones en las mismas condiciones legales y sin que conste, tampoco, la existencia de diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de esa concreta regla, que es por su intrínseca naturaleza enteramente justificada y fundada". En efecto, a juicio del Tribunal Constitucional, la finalidad de dicha barrera es procurar "que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a las formaciones políticas de cierta relevancia". De hecho, a su entender, es "la validez constitucional de esta finalidad" lo que justifica, en último término, la barrera electoral impuesta "por el legislador, y esa validez se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral, en su conjunto, no es solo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos en el artículo 23 de la Constitución, sino que es, también, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquel". Tras recordar que la experiencia de algunos períodos de nuestra historia contemporánea y la de otros regímenes parlamentarios enseñan "el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política", el Tribunal Constitucional afirma que es congruente con la finalidad que se atribuye a los partidos políticos ("ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales") exigirles, "para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa". Por todo ello, el intérprete supremo de la Constitución concluye que es legítimo que "el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el artículo 1.1 de la Constitución, representa el pluralismo –y su expresión, en su caso, en el criterio de proporcionalidad– con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos", pues las cláusulas limitativas del escrutinio proporcional (cuyo ejemplo paradigmático son las barreras electorales) están al servicio de la *racionalización* de la forma parlamentaria de gobierno, a la que se refiere en numerosas ocasiones el Tribunal Constitucional.⁹⁹¹

991 Por todas, puede verse la STC 16/1984, de 6 de febrero (ponente: Manuel Díez de Velasco), *BOE* de 9 de marzo de 1984, fund. juríd. 6º: "Junto al principio de legitimidad democrática de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo –artículo 1.2 de la CE– y la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en *un principio de racionalización* de esta forma que, entre otros objetivos, trata de impedir las crisis gubernamentales prolongadas" (la cursiva es nuestra).

Posteriormente, en la Sentencia 193/1989, de 16 de noviembre,⁹⁹² el Tribunal Constitucional volvió a reflexionar sobre estas cuestiones, ampliando alguno de los anteriores argumentos. Así, sostiene que las barreras electorales no resultan “atípicas”, como afirman erróneamente algunos de los recurrentes en amparo, ya que estos mecanismos limitativos de la proporcionalidad son frecuentes en el Derecho comparado. En efecto, “no es extraña la presencia de las llamadas cláusulas de barrera legal o cláusulas de exclusión que limitan el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medios inherentes a la lógica interna de cada concreto sistema electoral, sino a través de la determinación de condiciones previas y especiales. Se trata, en definitiva, de restricciones a la proporcionalidad, en favor de criterios favorables a la funcionalidad del sistema de gobierno como pueden ser favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas”. Esta doctrina –criticada, tal vez con excesiva dureza, por Torres del Moral y López Mira⁹⁹³ se reitera, de forma sintética, en la Sentencia 225/1998, al afirmar que las barreras o cláusulas de exclusión tienen por “objeto restringir los efectos proporcionales de la fórmula electoral utilizada, en beneficio de otros criterios favorables a la gobernabilidad de la Comunidad Autónoma, como pueden ser evitar la excesiva fragmentación política de la Cámara autonómica o favorecer la estabilidad gubernamental”.⁹⁹⁴

Las barreras electorales fijadas en la legislación del Estado y en la normativa propia de las diversas Comunidades Autónomas están directamente inspiradas, según nuestro Tribunal Constitucional,⁹⁹⁵ en el precedente de la República Federal de Alemania (en donde las candidaturas electorales, para poder participar en el reparto de escaños, deben superar el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en todo el Estado o lograr tres escaños directos).⁹⁹⁶ De hecho, como hemos visto, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha reiterado, en diversas sentencias, la constitucionalidad de dicho tope electoral (tanto en el ámbito federal como, *mutatis mutandis*, en el de algún *Land*), considerándolo como una garan-

992 STC 193/1989, *cit.*, fund. juríd. 4°.

993 Cfr. Torres del Moral, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, págs. 231-232; Torres del Moral, Antonio y López Mira, Álvaro Xosé: “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral: Acotaciones críticas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1996, pág. 23.

994 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 7°.

995 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 5°; STC 193/1989, *cit.*, fund. juríd. 4°.

996 Para elegir el *Bundestag* alemán se utiliza, como explicábamos en el capítulo anterior, el denominado “sistema ABWR” o “sistema de elección proporcional parcialmente personalizada”. En dicho modelo cada elector utiliza dos papeletas (una para votar a una lista a nivel de *Land* y otra para votar a un candidato de su distrito).

tía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, ya que tiene como objetivo evitar la fragmentación excesiva de la representación política que se produce mediante la proporcionalidad, sin límites, del sistema electoral.

9.2. La constitucionalidad de la barrera electoral fijada en el tres por ciento en la respectiva circunscripción

La citada Sentencia 75/1985⁹⁹⁷ resolvió dos recursos de amparo acumulados interpuestos por la coalición electoral Entesa de l'Esquerra Catalana y por el Partit dels Comunistes de Catalunya contra el Acta de proclamación de diputados al Parlamento de Cataluña, efectuada por la Junta Electoral Provincial de Barcelona el día 9 de mayo de 1984. Ambas formaciones políticas habían conseguido, de conformidad con la fórmula D'Hondt, votos suficientes para que se les atribuyera uno de los ochenta y cinco diputados que elegía la circunscripción de Barcelona, pero la barrera electoral fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos a nivel de circunscripción⁹⁹⁸ les impedía entrar en el reparto de escaños.

A raíz del recurso de amparo interpuesto por las dos formaciones políticas perjudicadas, el Tribunal Constitucional examinó si el derecho de participación política y la exigencia de proporcionalidad resultaban vulnerados por la introducción de la referida barrera electoral, concluyendo negativamente por los argumentos genéricos expuestos en el epígrafe anterior. Además, y refiriéndose al caso en concreto, afirmó que “el límite del tres por ciento respeta, en sustancia, el criterio de la proporcionalidad, ya que la restricción no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción, y eso que, en el presente caso, al tratarse de unas elecciones y de una circunscripción en las que estaba en juego un elevado número de escaños (ochenta y cinco), aumentaba considerablemente la posibilidad de que listas que no hubiesen alcanzado ese límite, de no existir este, hubiesen tenido acceso al reparto”.

9.3. La constitucionalidad de la barrera electoral establecida en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma

La barrera electoral para los comicios autonómicos en la Región de Murcia está fijada en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la

997 STC 75/1985, *cit.*, fund. juríd. 5°.

998 Era el umbral electoral establecido en el artículo 20.4.b del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, aplicable provisionalmente a las elecciones al Parlamento de Cataluña (disposición transitoria cuarta, punto 5, del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979).

Comunidad (artículo 15.a LERM). Esta cláusula de exclusión, sensiblemente más dura que la anterior (por una parte, porque se eleva el tope del tres al cinco por ciento; y, por otra, porque el cálculo ya no se realiza sobre los votos válidos emitidos en la correspondiente circunscripción, sino sobre los votos válidos escrutados en toda la Comunidad Autónoma), fue impugnada por el Partido Cantonal. En concreto, interpuso un recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Murcia de 22 de junio de 1987 sobre proclamación de diputados electos, en la parte que se refería a la circunscripción número Dos (que comprende, entre otros municipios menos importantes, el de Cartagena).

El Tribunal Constitucional se pronunció en sentido contrario a las pretensiones de los recurrentes en la Sentencia 193/1989.⁹⁹⁹ En ella afirmó que las diferencias señaladas, en relación con la barrera legal del tres por ciento ya aceptada, “no llegan a alterar la doctrina” expuesta con detalle en la STC 75/1985 “sobre la constitucionalidad de este tipo de limitaciones legales”. En concreto, consideró que este “tope” más elevado tampoco era contrario a los derechos que reconoce el artículo 23 CE, ya que, por una parte, porcentajes similares no son infrecuentes en el Derecho comparado (v.g., Alemania)¹⁰⁰⁰ y en otras Comunidades Autónomas (v.g., Madrid y Cantabria); y, por otra, porque no puede considerarse “como un requisito exorbitante o desproporcionado con el fin que se persigue”. Es cierto, reconoce el Tribunal Constitucional, que la Ley electoral murciana contiene un tratamiento desigual. Ahora bien, considera que “dicha desigualdad no puede estimarse constitutiva de discriminación [y, en consecuencia, lesiva al artículo 23.2 de la Constitución], ya que no se encuentra desprovista de una justificación objetiva y razonable: la necesidad de asegurar, según el legislador autonómico, una suficiente presencia de las fuerzas políticas parlamentarias en el ámbito de toda la Región”. Cláusulas de esta índole no pueden considerarse violadoras del derecho de acceso de un candidato a un cargo representativo, en condiciones de igualdad, ya que este derecho no está reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución de forma incondicionada, sino “con los requisitos que señalen las leyes”. En este supuesto, la simple lectura del artículo 15.a de la LERM revela la pretensión del legislador autonómico de primar a aquellos partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores “que tengan una suficiente presencia o

999 STC 193/1989, *cit.*, fund. juríd. 3º y, muy especialmente, 4º.

1000 En Alemania, como hemos dicho, es necesario obtener el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en la totalidad del territorio federal (o tres escaños directos). La “aplicación de dicho porcentaje al ámbito territorial global, y no al de cada concreta circunscripción, coincide con lo dispuesto en el precepto ahora discutido” (artículo 15.a LERM) y pone de relieve que no se trata de una barrera electoral que pueda considerarse atípica. STC 193/1989, *cit.*, fund. juríd. 4º.

aceptación electoral” en el conjunto de la Región, en detrimento de aquellos otros circunscritos “a un ámbito local más reducido”, evitando, de esta manera, “una mayor fragmentación parlamentaria por razones de carácter geográfico o territorial. Pues bien, esta finalidad, querida por el legislador, no puede tacharse de irrazonable o arbitraria –entiende el Tribunal Constitucional–, ya que el propio artículo 21.1 del Estatuto de Murcia prescribe que la Asamblea Regional representa «al pueblo de la Región de Murcia», pero no prescribe (aunque tampoco prohíbe) una representación estrictamente proporcional de cada de las concretas circunscripciones, que son meros instrumentos o demarcaciones del procedimiento electoral a la hora de traducir en un concreto número de representantes los sufragios válidamente emitidos; por lo que la fórmula elegida por el legislador constituye sin duda una opción legítima”, aunque, evidentemente, no la única posible. Por último, el Tribunal Constitucional, al objeto de reforzar su argumentación, recuerda que la barrera electoral actualmente recogida en el artículo 15.a de la LERM se limita a reproducir la que ya estaba prevista (para las primeras elecciones a la Asamblea Regional) en la disposición transitoria primera, apartado 2.c, del propio Estatuto de Autonomía. Y esta coincidencia entre la norma estatutaria (transitoria) y la ley autonómica, en lo que se refiere al umbral electoral, contribuye a alejar la sospecha de una finalidad que carezca de justificación objetiva.

9.4. La constitucionalidad de la barrera electoral fijada en el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma (atemperada por cláusulas correctoras)

La Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre, resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la disposición transitoria primera, punto 2, de la Ley Orgánica 10/1982, de agosto, del Estatuto de Autonomías de Canarias (en la redacción que le había dado la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982). De acuerdo con dicho precepto, que endurecía notablemente la anterior barrera, “solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos el seis por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma”. A juicio del Tribunal Constitucional, el precepto que ahora se somete a su consideración contiene tres barreras electorales (alternativas) que, aunque están relacionadas entre sí, responden “a objetivos diversos”. Y añade: “De todas ellas la única que, en rigor, produce

una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos, es la relativa al porcentaje del seis por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. No solo porque se sitúa –aunque sea muy limitadamente– por encima de esa pauta comúnmente considerada como máxima que es el cinco por ciento, sino porque, además, dada la particular distribución de la población en la Comunidad Autónoma de Canarias, dicha cláusula limitativa repercute de manera muy directa sobre aquellas fuerzas políticas o candidaturas no mayoritarias que se presenten por las circunscripciones de Tenerife y Gran Canaria, en las que, precisamente, reside el ochenta y siete por ciento de la población de la Comunidad Autónoma”.

El Tribunal Constitucional, tras aludir a las “peculiaridades propias” de una Comunidad Autónoma insular como la de Canarias, afirma que este incremento porcentual “se corrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas en el mismo precepto legal”. A pesar de ello, no puede dejar de reconocer que la nueva barrera electoral canaria “excede en un punto a la barrera del cinco por ciento de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; pero esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario”. Tras estas reflexiones, el Tribunal Constitucional afirma que “la valoración conjunta de este sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar que sea contrario a la proporcionalidad exigida por el artículo 152.1 CE” o, dicho con otras palabras, que los nuevos porcentajes establecidos (el seis por ciento a nivel regional y el treinta por ciento –o ser la candidatura más votada– a nivel de circunscripción) no hacen “perder, por sí solos, al sistema electoral canario su carácter proporcional y, por lo tanto, su capacidad para reflejar las principales opciones políticas existentes en aquella Comunidad Autónoma”. En definitiva, pues, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, no puede considerarse que la nueva redacción del punto segundo de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias desconozca el criterio, siempre tendencial (según su reiterada doctrina), de la proporcionalidad, con infracción del artículo 152.1 de la Constitución.¹⁰⁰¹

1001 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 7º.

9.5. La constitucionalidad de las “barreras electorales insulares”

Como indicábamos en el capítulo anterior, la Sentencia 225/1998¹⁰⁰² afirma que la opción legislativa de las Comunidades Autónomas insulares (Canarias y Baleares) de establecer la “isla” como circunscripción electoral resulta “constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado «hecho insular», circunstancia geográfica específica, propia de las Comunidades Autónomas que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (artículos 69.3 y 141.4)”. Pues bien, la Comunidad Autónoma de Canarias, además de establecer una barrera electoral en el conjunto de la Comunidad (inicialmente, el tres por ciento y, actualmente, el seis por ciento de los votos válidos emitidos) también ha fijado –con carácter alternativo– barreras electorales insulares (inicialmente, el veinte por ciento de los sufragios válidos emitidos en la correspondiente circunscripción y, actualmente, haber obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción o haber logrado, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la misma).

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la constitucionalidad de las barreras electorales insulares en las Sentencias 72/1989 y 225/1998.¹⁰⁰³ En la primera de ellas, que analizó la admisibilidad del tope de exclusión establecido en el texto originario del Estatuto de Autonomía de Canarias (el veinte por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción), el Tribunal Constitucional declaró que “no merece, en modo alguno, las calificaciones de exorbitante o contrario al sistema electoral de representación proporcional”, sino –al contrario– la calificación “de plenamente razonable y adecuado a las peculiaridades geográficas y poblaciones del archipiélago canario, e incluso de pieza necesaria de su régimen electoral”, puesto que este se ha organizado sobre circunscripciones insulares y, en cambio, el tope electoral general se ha fijado sobre los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. En la segunda resolución (esto es, la STC 225/1998), el Tribunal subraya que la finalidad perseguida por las “barreras insulares” –que la norma canaria ahora sitúa en el treinta por ciento de los sufragios o ser la lista más votada– es la “de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minori-

1002 *Ibidem*.

1003 STC 72/1989, *cit.*, fund. juríd. 3º; STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 7º. El profesor Antonio Torres del Moral (“La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, pág. 56) afirma, con criterio discutible, que estas resoluciones son “dos de las peores sentencias que le recuerdo”.

tarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a las minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión («barrera regional») favorece a las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad, las segundas suponen “un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma”.

Centrándose en la primera barrera insular –que posibilita el acceso a la distribución de escaños a la candidatura que hubiera obtenido “el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral”–, el Tribunal Constitucional subraya que no “puede ser analizada aisladamente, pues, si en su consideración individual pudiera estimarse, en sintonía con la calificación que le merece al Defensor de Pueblo, como una regla típicamente mayoritaria, su conexión sistemática con las otras cláusulas de exclusión pone de relieve que, en puridad, opera como una corrección de las antedichas barreras, permitiendo alcanzar representación parlamentaria a la candidatura más votada en una circunscripción, aunque no alcanzase” el treinta por ciento del voto dentro de la misma, ni el seis por ciento en el conjunto de los siete distritos electorales que integran la Comunidad Autónoma canaria. En síntesis, pues, a juicio del Tribunal Constitucional, las barreras electorales insulares no solo son constitucionales sino, además, razonables, al ser complementarias de la cláusula limitativa general (esto es, la que se calcula sobre la totalidad de los votos válidos emitidos en la Comunidad Autónoma).

9.6. Los límites de la barrera electoral: la calculada ambigüedad del Tribunal Constitucional

A nuestro juicio, si es indudable que una fórmula electoral mayoritaria (v.g., la que se utiliza para elegir la Cámara de los Comunes en el Reino Unido) es perfectamente compatible con un Estado democrático, también lo es un sistema electoral que exija la obtención de un porcentaje mínimo de votos para poder participar en la distribución de escaños. Baste recordar, en este sentido, las conocidas y citadas doctrinas del Tribunal Constitucional Federal alemán y del Tribunal Constitucional español al respecto. Por tanto, nuestras dudas no se refieren a la compatibilidad de las barreras electorales con los sistemas democráticos, que nos parece evidente, sino a si la inclusión de una cláusula de exclusión es compatible con un sistema electoral que, *en serio*, quiera definirse como *proporcional*, pues –como sabemos– este mecanismo está pensado, precisamente, para cercenar y

reducir la pluralidad política representada en el Parlamento. La respuesta, como tantas veces, deberá ser matizada. En efecto, en nuestra opinión, para que un sistema electoral pueda seguir considerándose proporcional, la cláusula de exclusión deberá moverse dentro de límites bastante moderados, no siendo admisibles “barreras muy elevadas que excluyan del reparto de escaños a partidos de cierta importancia” electoral.¹⁰⁰⁴ En efecto, a nuestro entender, restringir la pluralidad más allá de lo *estrictamente* necesario para conseguir un Gobierno eficaz, vulneraría gravemente la exigencia constitucional de que la elección de las Asambleas autonómicas se realice “con arreglo a un sistema de representación proporcional” (artículo 152.1 CE). Además, estas barreras tan restrictivas empobrecerían el sistema democrático (convirtiendo el Parlamento en un club exclusivo de partidos políticos grandes e impidiendo sobremanera la aparición de nuevas formaciones políticas –que, lógicamente, nacerán con escasos apoyos e intentarán ir ampliándolos progresivamente–), provocarían un aumento de la abstención (al desincentivar el voto de aquellos ciudadanos cuya opción política tendría, muy previsiblemente, cerrada la puerta de acceso al Parlamento) y provocarían un sentimiento de frustración y resentimiento contra *el sistema* (de aquellos ciudadanos que consideraran –con cierto fundamento– que las triquiñuelas legales les *robaban* lo que les daban los votos).¹⁰⁰⁵ Pero, dejémonos ya de especulaciones teóricas, y analicemos la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto.

En el recurso de inconstitucionalidad que resolvió la Sentencia 225/1998,¹⁰⁰⁶ el Defensor del Pueblo planteaba la posible inconstitucionalidad de la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias (de acuerdo con la redacción que le había dado la Ley Orgánica 4/1996), no por el establecimiento de barreras o topes electorales para poder entrar en el reparto de escaños, que le parecían constitucionalmente admisibles, sino por el endurecimiento de estos

1004 Cfr. Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 102-103.

1005 Mucho más crítico con las barreras electorales se muestra el profesor Miguel Ángel Presno Lineira (*El derecho...*, *op. cit.*, págs. 194-202; y “El derecho...”, *op. cit.*, págs. 199-200). En concreto, realiza su crítica desde la perspectiva “del carácter igual del sufragio y, por consiguiente, de la democracia”. Entiende que la igualdad que debe protegerse no es solamente la de las listas a las que se aplica una misma barrera legal, “sino también la de los sufragios emitidos, algunos de los cuales *laqueillos que respaldaron las listas que no lograron saltar la cláusula barrera* no van a servir para la obtención de un representante que otorgue efectividad a la participación de estos votantes”. Por todo ello, concluye afirmando que “resulta cuando menos dudoso el encaje constitucional de las cláusulas que imponen una barrera electoral, pues en la medida que respondan a su objetivo –en otro caso su existencia no deja de ser anecdótica– pueden suponer un menoscabo serio a la representación política y, por tanto, a la expresión del pluralismo”.

1006 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 4º.

“topes” llevada a cabo por el legislador en la norma impugnada.¹⁰⁰⁷ En concreto, el Defensor del Pueblo pedía al Tribunal Constitucional que se pronunciara acerca de los límites de las barreras electorales, pues –a su juicio– “no es dudoso que un uso expansivo de esta técnica por el legislador puede llegar a vulnerar el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo”.

La Sentencia 225/1998, tras recordar la constitucionalidad de las cláusulas de exclusión fijadas en el tres por ciento a nivel de circunscripción (STC 75/1985) y en el cinco por ciento a nivel de Comunidad Autónoma (STC 193/1989), afirma que “de la anterior doctrina constitucional cabe concluir que las barreras electorales, en virtud de los fines constitucionales a los que sirven, no vulneran ni el derecho de igualdad ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de los ciudadanos que ejercen sus derechos de representación, lo que implica (en sintonía con la valoración realizada por el legislador –tanto el español como el de nuestro entorno democrático– y la propia experiencia política derivada de estos regímenes parlamentarios) que, en principio, no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras que establezcan porcentajes superiores a los indicados, salvo que excepcionalmente concurran poderosas razones que lo justifiquen”. Dicho más claramente, la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma es el “tope” más elevado que puede establecerse sin lesionar el artículo 23.2 CE (derecho de acceso a cargos públicos), a menos que, de forma excepcional, “concurran poderosas razones” (no concretadas por el Tribunal Constitucional) que justifiquen un porcentaje de votos más elevado. A nuestro juicio, la introducción de una cláusula de este tenor, dado su referido carácter excepcional, deberá ser adecuadamente razonada y suficientemente motivada por el legislador que la incorpora al ordenamiento jurídico y, en su defecto, por el Tribunal Constitucional si, al ser recurrida o cuestionada ante el mismo, quiere mantener su constitucionalidad.

Esto último fue, precisamente, lo que hizo la Sentencia 225/1998,¹⁰⁰⁸ en donde el Tribunal Constitucional admitió la validez de una barrera electoral cifrada en el

1007 Como sabemos, la reforma estatutaria llevada a cabo por la Ley Orgánica 4/1996 elevaba la barrera electoral del tres al seis por ciento de los votos válidos emitidos (en el conjunto de la Comunidad Autónoma) y del veinte por ciento a la condición de haber sido la fuerza más votada u obtener, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos (a nivel de isla-circunscripción).

1008 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 5°.

seis por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma de Canarias (disposición transitoria primera, punto 2, EACC). De hecho, el propio Tribunal afirma que dicho “tope” electoral “produce una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos”, ya que se “sitúa –aunque sea muy limitadamente– por encima de esa pauta comúnmente considerada como máxima que es el cinco por ciento”. En efecto, según su criterio, la indicada barrera del seis por ciento en la totalidad de la Comunidad Autónoma se sitúa “en el límite de lo constitucionalmente tolerable”, pues este incremento porcentual reduce de forma muy notable las posibilidades de acceso de las fuerzas políticas minoritarias al Parlamento canario. El Tribunal Constitucional, aunque sin la suficiente claridad expositiva, parece aceptar este endurecimiento de la barrera electoral por dos motivos: el carácter insular de la Comunidad Autónoma de Canarias (“las peculiaridades propias de una Comunidad Autónoma insular”) y la existencia de dos barreras alternativas a nivel de circunscripción que atemperan, de alguna manera, la dureza de la cláusula del seis por ciento en el conjunto de la Comunidad (este incremento porcentual –afirma el Tribunal– “se corrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas en el mismo precepto legal”).

A pesar de nuestros esfuerzos para saber con precisión hasta dónde –de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional– se puede constitucionalmente endurecer la barrera electoral, si concurren “poderosas razones que lo justifiquen”, ello no nos ha sido posible. Se trata, como señala el profesor Sanz Pérez,¹⁰⁰⁹ de una “enigmática frase”, que el Tribunal ni explicó en la Sentencia 225/1998 ni en otras resoluciones posteriores, aunque razonablemente hubiera podido encontrar alguna ocasión para hacerlo. En efecto, la ambigüedad de su doctrina en este punto es muy evidente, sin que con absoluta certeza podamos, por ejemplo, responder a preguntas como las siguientes: ¿podría ser constitucional una barrera del siete por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma? ¿Y una del nueve por ciento con alguna cláusula complementaria atemperadora? El Tribunal Constitucional no ha querido marcar un límite *a priori* de una hipotética legislación futura (“no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico”, dice expresamente),¹⁰¹⁰ sino que ha optado –con criterio discutible– por ir resolviendo cada caso *real* que se le vaya planteando, bien a través de los procedi-

1009 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis: “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pág. 195.

1010 STC 225/1998, *cit.*, fund. juríd. 5º.

mientos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, bien a través de los recursos de amparo interpuestos invocando la violación de los derechos del artículo 23 CE (que abrirían la posibilidad de poner en marcha el mecanismo de la autocuestión de inconstitucionalidad –artículo 55.2 LOTC–). Tal vez en el futuro, ante una hipotética cláusula de exclusión más elevada, el Tribunal Constitucional se decida a concretar algo más su doctrina, lo que a nuestro juicio sería deseable. Hoy por hoy, solo sabemos qué barreras electorales no vulneran el derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, pero no sabemos cuáles sí que lo violan.

10. La modificación de la barrera electoral en algunas Comunidades Autónomas: argumentos jurídicos invocados y objetivos políticos silenciados

Las normas electorales, como decíamos en el capítulo primero, nunca son inocentes. En efecto, un pequeño cambio en un precepto, apenas perceptible para el ciudadano medio, puede provocar, con los mismos resultados electorales, la victoria o la derrota de un partido político. Por este motivo, los estudiosos de estas materias, cuando analizamos una reforma legal (casi siempre presentada bajo argumentos de mejora técnica y profundización democrática), debemos preguntarnos a quién beneficia y a quién perjudica. La razonable desconfianza como punto de partida para abordar las reformas electorales es, sin duda, un buen criterio hermenéutico.

Lo que acabamos de afirmar como teoría general tiene un ejemplo paradigmático en el tema de la barrera electoral, que –como hemos reiterado– abre o cierra el paso al Parlamento a las formaciones políticas menores (y puede llegar a condicionar, sin ninguna duda, el color político del Gobierno autonómico). Por ello, ahora vamos a reflexionar sobre los argumentos jurídicos invocados y los objetivos políticos silenciados en las modificaciones legislativas de las barreras electorales que se han producido, como hemos visto, en diversas Comunidades Autónomas. El dato más relevante podemos formularlo diciendo que, a la hora de fijar la cláusula de exclusión, se ha producido un auténtico baile entre el tres y el cinco por ciento de los votos válidos emitidos.¹⁰¹¹ Así, encontramos algunas

1011 Cfr. Oliver Araujo, Joan: “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 238-240.

Comunidades Autónomas que han endurecido su barrera, pasando del tres al cinco por ciento (este es el caso de Galicia, Extremadura¹⁰¹² y Baleares); otras han bajado el listón del cinco al tres por ciento (como ha sucedido en Asturias¹⁰¹³ y Navarra); otras se han mantenido siempre en el tres por ciento (Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León) o siempre en el cinco por ciento (Cantabria, La Rioja, Murcia, Madrid y Valencia).¹⁰¹⁴ El País Vasco, primero, subió la barrera del tres al cinco por ciento y, luego, la bajó para volver al tres por ciento inicial. Canarias, en fin, también ha experimentado cambios en lo que se refiere a la cláusula de exclusión, pues –como hemos visto– ha pasado del tres por ciento (en el conjunto de la Comunidad Autónoma) o el veinte por ciento (a nivel de circunscripción) al seis por ciento (en toda la Comunidad) o a ser la lista más votada u obtener, al menos, el treinta por ciento (a nivel de circunscripción).

Aunque la alteración de la barrera electoral (tanto para subirla como para bajarla) siempre se ha acompañado de *argumentos jurídicos* (en el primer caso, se invoca la *governabilidad*, es decir la necesidad de conseguir Ejecutivos estables, para que puedan llevar a cabo, sin grandes dificultades parlamentarias, su programa político; en el segundo, se esgrime la búsqueda de la *representatividad*, esto es, el derecho de todas las fuerzas políticas con un mínimo de apoyo social a acceder al Parlamento), los *verdaderos motivos* –siempre de naturaleza política y, a veces, espurios– nunca han aparecido plasmados en las exposiciones de motivos de las normas, aunque eran sobradamente conocidos por todos los actores políticos, así como por los ciudadanos medianamente informados. Veamos un caso en cada sentido:

– *Endurecimiento de la barrera electoral en el Parlamento de las Islas Baleares* (reforma operada en la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1995, de 21 de marzo). La LEIB, en su redacción originaria, establecía la barrera electoral en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el ámbito de la circunscripción,¹⁰¹⁵ y la reforma de 1995 la elevó al cinco por ciento. En principio, nada

1012 En la Comunidad Autónoma de Extremadura, como hemos visto, la barrera electoral del cinco por ciento a nivel de circunscripción está algo atenuada, pues la LEEX posibilita la compensación de votos entre las dos provincias.

1013 La rebaja introducida por la legislación asturiana fue, como hemos visto, doblemente significativa: por una parte, se redujo el umbral electoral del cinco al tres por ciento de los votos válidos emitidos; y, por otra, se limitó a la circunscripción (antes era el conjunto de la Región) el ámbito territorial sobre cuyos votos se aplica este porcentaje.

1014 En la Comunidad Valenciana, como hemos estudiado, su porcentaje del cinco por ciento es sobre *todos* los votos (válidos y nulos) emitidos en la Comunidad.

1015 Cfr. Ribas Maura, Andrés: *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1988, pág. 132.

cabe objetar a la legitimidad de este cambio, que, como es sabido, también se ha producido en otras Comunidades Autónomas (Galicia y Extremadura). Lo que sí hay que cuestionar, empero, es el modo de llevar a cabo esa reforma y el momento en que se hizo. En efecto, la modificación de la Ley electoral –en un punto, además, de indudable trascendencia para la obtención de representación parlamentaria– se hizo cuando faltaban escasamente dos meses para las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma, a la vista de las encuestas electorales (que daban a Unió Mallorca una intención de voto en torno al cuatro por ciento) y con el decisivo voto de un tráfuga (del PSOE al PP).¹⁰¹⁶ De esta manera, se obviaba por entero un principio básico de todo sistema electoral, cual es la interdicción de reformas sorpresivas del mismo, cuyo auténtico objeto sea la eliminación de adversarios mediante la agravación de las condiciones para participar u obtener representación. Como todo el mundo sabía, la razón que subyacía a la citada modificación era espuria: se trataba de evitar que Unió Mallorca, anterior coaligada del Partido Popular y ahora duramente enfrentada al mismo, obtuviera representación en el Parlamento de las Islas Baleares.¹⁰¹⁷

- *Debilitamiento de la barrera electoral en el Parlamento del País Vasco* (reforma producida en la Ley 5/1990, de 15 de junio, por la Ley 6/2000, de 4 de octubre). La Ley electoral vasca, en su primera redacción, fijaba el umbral electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y la reforma del año 2000 la rebajó al tres por ciento. En principio, tampoco hay nada que objetar a la constitucionalidad de este cambio, que –como hemos visto– también se ha producido en otras Comunidades Autónomas (Asturias y Navarra). Lo que sí que resulta, al menos, curioso es la distancia que puede percibirse entre la argumentación jurídica esgrimida y la motivación política subyacente. Así, por lo que se refiere a aquella, la Exposición de Motivos de la Ley 6/2000,

1016 Cfr. Payeras Femenías, Miquel: “Peculiaritats electorals balears”, en *El Temps*, núm. 1.328, 24 de noviembre de 2009, pág. 27.

1017 Cfr. Oliver Araujo, Joan: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 478; Oliver Araujo, Joan y Calafell Ferrá, Vicente J.: “Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 375-376; Idem: “Las Islas Baleares: Una Comunidad Autónoma *in fieri*”, en el libro colectivo *El Estado Autonomico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (coordinador: Manuel José Terol Becerra), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 232-233; Idem: “El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: Gestación y balance”, en el libro colectivo *La España de las autonomías. Reflexiones 25 años después* (director: Manuel Balado Ruiz-Gallegos), Bosch, Barcelona, 2005, págs. 1.152-1.153; Pallarés Porta, Francesc: “Los sistemas...”, *op. cit.*, págs. 239.

en tono solemne, afirmaba: “El objetivo de esta Ley no es otro que defender la necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios, en muchas ocasiones penalizados por la excesiva rigidez de los sistemas electorales”. Estas, como hemos expuesto anteriormente en su integridad¹⁰¹⁸, fueron las razones formal y públicamente esgrimidas. Sin embargo, a nadie se le escapaba que la motivación de fondo era exclusivamente partidista: asegurar a Ezker Batua-Berdeak¹⁰¹⁹ su presencia en el próximo Parlamento Vasco, cuyas elecciones se iban a celebrar pocos meses después de dicha reforma electoral¹⁰²⁰ (pues, también en este caso, las encuestas electorales daban a esta formación política una intención de voto por debajo del cinco por ciento). De esta manera, el Partido Nacionalista Vasco garantizaba a Ezker Batua-Berdeak –que había sido la única formación política no nacionalista que, en 1998, había firmado el “Pacto de Estella”, para buscar la soberanía de Euskadi– la presencia parlamentaria en la próxima legislatura.

Como vemos, la situación fáctica era similar en ambos supuestos, pero los objetivos políticos que se pretendían lograr con la reforma de la barrera electoral eran antagónicos. En el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la finalidad perseguida con la modificación normativa llevada a cabo era *expulsar* de la vida política a un partido (Unió Mallorquina), que el Gobierno del Partido Popular estimaba que había sido, con ellos, un socio desleal. En el supuesto del País Vasco, por el contrario, lo que se pretendía con la modificación del umbral electoral era *salvar* de la posible desaparición parlamentaria a un partido (Ezker Batua-Berdeak), que el Gobierno del PNV consideraba cercano a sus planteamientos nacionalistas/independentistas y con el que, tal vez, tendría que contar en el futuro para mantener la mayoría parlamentaria.¹⁰²¹ Como afirmó con rotundidad el profesor García Herrera,¹⁰²² las “bellas palabras e intenciones” del preámbulo de

1018 Cfr. *supra* VI punto 3: “Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el tres por ciento en la respectiva circunscripción”.

1019 Constituye el referente político de Izquierda Unida, con quien está confederada, en el País Vasco.

1020 En concreto, estas elecciones se convocaron a través del Decreto 2/2001, de 19 de marzo, y se celebraron el día 13 de mayo de 2001.

1021 El profesor Miguel Ángel Presno Linera (“Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 5, 2007, pág. 114), comentando la rebaja de la barrera electoral vasca, ha escrito: “tenemos algún ejemplo de que, cuando ha sido necesario para mantener una mayoría de gobierno, se han realizado los cambios oportunos en una ley electoral autonómica”. Con criterio análogo, cfr. López Nieto, Lourdes: “Elecciones...”, *op. cit.*, págs. 436 y 475.

1022 Cfr. García Herrera, Miguel Ángel: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 322.

la Ley vasca que rebajó la barrera electoral “solo camuflaban la operación política de favorecer la representación parlamentaria de Izquierda Unida”, para que, tras las inminentes elecciones, “reforzara la mayoría parlamentaria nacionalista” que iba a apoyar al Gobierno del Presidente Ibarretxe.¹⁰²³ En síntesis, pues, podemos afirmar que, en el caso de las Islas Baleares, el Gobierno autonómico buscaba *castigar* a un enemigo político; en tanto que, en el caso del País Vasco, el Ejecutivo de Vitoria pretendía *ayudar* a un posible socio.

Como ha establecido el Tribunal Constitucional, tanto el tres como el cinco (sea a nivel de circunscripción o de Comunidad Autónoma) son porcentajes admisibles sin que el sistema deje de ser proporcional; por lo tanto, las reformas electorales que se muevan en esta horquilla no ofrecen dudas de constitucionalidad. Ello no obstante, las reglas implícitas de toda democracia de calidad exigen que la modificación de la cláusula de exclusión, como la de cualquier otro elemento del régimen electoral que pueda afectar a los resultados de los comicios, se haga a suficiente distancia de los mismos y con un amplísimo consenso entre las fuerzas políticas. No se olvide que, como hemos repetido, en la respetabilidad del sistema electoral se encuentra la respetabilidad del sistema democrático en su conjunto. Además, encontrar un equilibrio adecuado entre “representatividad electoral y estabilidad parlamentaria es, en definitiva, la clave del éxito de cualquier régimen electoral”.¹⁰²⁴

1023 También sin eufemismos, el profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 250) afirma que se trató de “una modificación basada en criterios políticos... como pacto de legislatura para favorecer los intereses de IU-EB”.

1024 Cfr. Consejo de Estado: *Informe...*, *op. cit.*, pág. 211.

Cuadro 2

Barreras electorales

Comunidad Autónoma	Norma que fija la barrera electoral	Porcentaje	Ámbito territorial sobre el que se calcula el porcentaje	Tipo de votos sobre los que se calcula el porcentaje	Cambios producidos en la barrera electoral
País Vasco	Ley electoral	3%	Circunscripción	Válidos	<ul style="list-style-type: none"> - 1980-1983: 3% de los votos válidos en la circunscripción. - 1983-2000: 5% de los votos válidos en la circunscripción. - Desde 2000: 3% de los votos válidos en la circunscripción.
Cataluña	Estatuto de Autonomía (transitoriamente)	3%	Circunscripción	Válidos	Ninguno
Galicia	Ley electoral	5%	Circunscripción	Válidos	<ul style="list-style-type: none"> - 1981-1992: 3% de los votos válidos en la circunscripción. - Desde 1992: 5% de los votos válidos en la circunscripción.
Andalucía	Ley electoral	3%	Circunscripción	Válidos	Ninguno
Asturias	Ley electoral	3%	Circunscripción	Válidos	<ul style="list-style-type: none"> - 1983-1986: 5% de los votos válidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. - Desde 1986: 3% de los votos válidos en la circunscripción.
Cantabria	Ley electoral	5%	Comunidad Autónoma ¹	Válidos	Ninguno
La Rioja	Ley electoral	5%	Comunidad Autónoma ¹	Válidos	Ninguno
Murcia	Ley electoral	5%	Comunidad Autónoma	Válidos	Ninguno
Valencia	Ley electoral	5%	Comunidad Autónoma	Todos (válidos y nulos)	Ninguno
Aragón	Ley electoral	3%	Circunscripción	Válidos	Ninguno

(...)

(...)

Castilla-La Mancha	Ley electoral	3%	Circunscripción	Válidos	Ninguno
Canarias	Estatuto de Autonomía (transitoriamente)	6%	Comunidad Autónoma		- 1983-1996: 3% de los votos válidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma o el 20% en la respectiva circunscripción.
		30%	Circunscripción	Válidos	- Desde 1996: 6% de los votos válidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma, haber sido la lista más votada en la respectiva circunscripción, o haber obtenido el 30% en la respectiva circunscripción.
		Ser la lista más votada ²	Circunscripción		
Navarra	Ley electoral	3%	Comunidad Autónoma ¹	Válidos	- 1983-1986: 5% de los votos válidos en la Comunidad Autónoma. - Desde 1986: 3% de los votos válidos en la Comunidad Autónoma.
Extremadura	Ley electoral	5% (con posibilidad de compensación de votos)	Circunscripción	Válidos	- 1983-1987: 3% de los votos válidos en la circunscripción. - Desde 1987: 5% de los votos válidos en la circunscripción o, alternativamente, en el conjunto de la Comunidad Autónoma.
Islas Baleares	Ley electoral	5%	Circunscripción	Válidos	- 1983-1995: 3% de los votos válidos en la circunscripción. - Desde 1995: 5% de los votos válidos en la circunscripción.
Madrid	Estatuto de Autonomía	5%	Comunidad Autónoma ¹	Válidos	Ninguno
Castilla y León	Ley electoral	3%	Circunscripción	Válidos	Ninguno

1. Al coincidir la Comunidad Autónoma con la única circunscripción (provincia), es evidente que los límites territoriales de una y otra son los mismos.

2. Esta tercera forma de saltar la barrera electoral canaria no se logra por obtener un determinado porcentaje de votos, sino por ser –a nivel de circunscripción, esto es, de isla– la candidatura que haya conseguido un mayor número de votos.

VII. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

1. El margen de libertad del legislador autonómico en el procedimiento electoral

El procedimiento electoral es el conjunto de fases que se suceden, de forma concatenada, desde la convocatoria de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos electos y la resolución de los recursos que esta proclamación pudiera provocar. Por su propia naturaleza, es un procedimiento muy rápido, pues en todas sus fases los plazos son perentorios.¹⁰²⁵ Por ello, se ha podido afirmar, con razón, que “la funcionalidad de las elecciones pende en gran medida del nivel de perfeccionamiento del elemento técnico o procedimental”.¹⁰²⁶ El importante y creciente número de trabajos que se dedican a estudiar el procedimiento electoral¹⁰²⁷ (menor, no obstante, que los que abordan los elementos esencialmente políticos del sistema electoral) desmiente la opinión de que nos encontramos ante una cuestión secundaria o meramente auxiliar en la celebración de los comicios.

1025 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 109.

1026 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 371.

1027 Entre la bibliografía dedicada al estudio del procedimiento electoral pueden verse, entre muchos otros, los siguientes trabajos: Santolaya Machetti, Pablo: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1999; Idem: “La crisis del procedimiento electoral español”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 445-460; Idem: “La reforma del procedimiento electoral”, en *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, págs. 197-204; Solozábal Echavarría, Juan José: “Una visión institucional del proceso electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993, págs. 63-80; Martínez Cuadrado, Miguel: “La organización de las elecciones”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 329-363; Cano Bueso, Juan: “La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 461-474; Idem: “El procedimiento electoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 15, 1993, págs. 225-249; Martín Rebollo, Luis: “Escrutinio general y documentación electoral”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 797-833; Arnaldo Alcubilla, Enrique: *El carácter dinámico del régimen electoral español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002; Idem: “El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 295-315; Idem: “El procedimiento...”, *op. cit.*, págs. 369-385; Pajares Montolío, Emilio: “La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 239-251.

El extenso capítulo VI del título I (artículos 43 a 120) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General lleva como rótulo, precisamente, “procedimiento electoral”. Este, en realidad, se inicia con la convocatoria de las elecciones, que es una cuestión que se regula en el capítulo anterior (el V, integrado por un único artículo: el 42). Sin embargo, es preciso recordar que solo una parte de estos artículos (en concreto, los números 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; y 109 a 119) se aplican obligatoriamente a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, a tenor de las competencias que la Constitución reserva al Estado (disposición adicional primera, punto 2, LOREG). Por el contrario, los restantes preceptos del referido capítulo VI del título I de esta Ley tienen carácter meramente supletorio de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Parlamentos únicamente en el supuesto de que los mismos no legislen sobre las materias incluidas en ellos (disposición adicional primera, punto 3, LOREG).

En estas líneas introductorias, es preciso subrayar que el procedimiento electoral¹⁰²⁸ “es un procedimiento finalista”, pues está dirigido a un fin concreto: la renovación de un Parlamento (en nuestro caso, autonómico). La extraordinaria importancia de este objetivo, núcleo y esencia de todo Estado democrático, obliga a que dicho procedimiento esté reglamentado “al máximo”.¹⁰²⁹ De ahí que, atendiendo a sus evidentes y necesarias especialidades, la LOREG realice “una concreción casi reglamentista de cada una de las fases, incluso de cada trámite, en un

1028 La sección decimoséptima del capítulo sexto del título primero de la LOREG (artículos 118-120) fija las “reglas generales de procedimiento en materia electoral”, que se concretan en los siguientes puntos: 1º) Tienen carácter gratuito, están exentos del impuesto sobre actos jurídicos documentados y se extienden en papel común: las solicitudes, certificaciones y diligencias referentes a la formación, revisión e inscripción en el censo electoral; y todas las actuaciones y los documentos en que se materializan, relativos al procedimiento electoral, incluidos los de carácter notarial. 2º) Las copias que deban expedirse de documentos electorales podrán realizarse por cualquier medio de reproducción mecánica, pero solo surtirán efecto cuando en ellos se estampen las firmas y sellos exigidos para los originales. 3º) Los plazos a los que se refiere esta Ley son improrrogables y se entienden referidos, siempre, en días naturales. 4º) En todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia de procedimiento será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo (este último punto, a diferencia de los anteriores, no es de aplicación imperativa, sino solo supletoria, a las elecciones autonómicas).

1029 Cfr. Espín Templado, Eduardo: “Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 34.

celo exigido por la centralidad de las elecciones en los Estados democráticos”.¹⁰³⁰ Además, y con análoga pretensión, las leyes electorales autonómicas han seguido el mismo camino, precisando con detalle aquellos aspectos del proceso electoral que, siendo de su ámbito de competencia, han decidido efectivamente regular. Sin embargo, como subraya el Tribunal Constitucional,¹⁰³¹ la pretensión de exhaustividad de las normas electorales nunca se podrá lograr de forma completa.¹⁰³² Por ello, precisamente, el artículo 120 de la propia LOREG (precepto que no es de aplicación obligatoria a las elecciones autonómicas) afirma que, “en todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia de procedimiento, será de aplicación la Ley de Procedimiento Administrativo” (remisión que hoy debe entenderse referida a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Ahora bien, dicha supletoriedad debe ser interpretada, según doctrina constante del Tribunal Constitucional, de manera restrictiva. Con este criterio, en la Sentencia 80/2002 afirma que, para que la colaboración normativa se produzca, no solo es necesario que haya aspectos que no hayan sido expresamente previstos por la LOREG, sino que es imprescindible que dicha colaboración no contradiga, en su resultado, la finalidad perseguida por esta Ley.¹⁰³³

Antes de iniciar el estudio de las diferentes fases del procedimiento electoral en los comicios autonómicos, debemos subrayar que, con la parcial excepción de la Ley electoral del País Vasco (Ley 5/1990, de 15 de junio), el resto de normas electorales autonómicas se han inspirado directa y, muchas veces, literalmente en la LOREG, presentando una extraordinaria similitud en la regulación de todas sus fases.¹⁰³⁴

1030 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 373.

1031 La STC 80/2002, de 8 de abril (ponente: María Emilia Casas Baamonde), *BOE* de 25 de abril de 2002, fund. juríd. 3º, afirma: “La... cuestión... que plantea la conexión de los citados preceptos esgrimidos por los recurrentes, el artículo 120 LOREG con el artículo 105.2 LRJAP-PAC, es de orden lógico hermenéutico. En efecto, la exhaustividad de la regulación que lleva a cabo el legislador electoral (cualificado y no «ordinario», como desliza la sentencia objeto de impugnación), no le impide llamar a las leyes ordinarias administrativas, ya a la jurisdiccional –en los artículos 112.5 o 116.2 LOREG, por ejemplo–, ya a la procedimental, como precisamente sucede con el citado artículo 120, a colaborar con él”.

1032 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 373.

1033 STC 80/2002, *cit.*, fund. juríd. 3º.

1034 En Cataluña, ante la falta una ley electoral propia, el procedimiento electoral se rige por las previsiones contenidas en la LOREG para las elecciones al Congreso de los Diputados, con las adaptaciones indicadas en la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979 y alguna especialidad introducida por el Estatuto de 2006 (en concreto, como veremos, en el tema de la campaña institucional). Cfr. Marcet Morera, Joan: “El régimen electoral de Cataluña”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 330.

Con criterio análogo, el profesor Arnaldo Alcubilla¹⁰³⁵ afirma que “el procedimiento electoral en las elecciones autonómicas es netamente seguidista del articulado de la LOREG, hasta el punto de que es necesario rebuscar en la normativa electoral autonómica para encontrar algún elemento singular u original”. A nuestro juicio, esta fuerte influencia de la LOREG en las legislaciones electorales autonómicas es lógica, pues el procedimiento establecido para las elecciones generales ya se ha consolidado y es bien conocido por una parte importante de los ciudadanos. En ocasiones, las originalidades de los académicos deben quedar postergadas ante criterios más pragmáticos, que facilitan el funcionamiento de la democracia. En este sentido, no puede desconocerse que las elecciones autonómicas “forman un todo con el conjunto de elecciones de ámbito general” y que, con algunas sombras, todos los procedimientos electorales españoles funcionan de manera muy aceptable.¹⁰³⁶

2. La convocatoria de las elecciones

La convocatoria de elecciones autonómicas es “el acto formal por el que un órgano estatutario, constitucional o legalmente habilitado para ello fija la fecha, condiciones y modalidades de un proceso electoral autonómico de conformidad con el ordenamiento jurídico”.¹⁰³⁷ Dejando al margen las primeras elecciones autonómicas,¹⁰³⁸ las sucesivas han sido convocadas por los Presidentes de las respectivas Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en el artículo 42 de la LOREG.¹⁰³⁹ En concreto, los tres apartados de este precepto contemplan, con una técnica legislativa muy mejorable, *tres supuestos distintos* de convocatoria de elecciones a los Parlamentos autonómicos:

1035 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, págs. 384-385.

1036 *Ibidem*, pág. 385.

1037 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 192.

1038 La primera convocatoria de elecciones al Parlamento de cada Comunidad Autónoma, en la que obviamente todavía no había Presidente de la misma, fue efectuada por el Presidente de la Junta o Consejo preautonómico, de acuerdo con el Gobierno del Estado, en base a lo establecido en las disposiciones transitorias de los respectivos Estatutos de Autonomía. Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, págs. 376-377.

1039 Como señala el profesor Juan Carlos Gavara de Cara (*La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 265), la convocatoria de elecciones a los Parlamentos territoriales es, en la actualidad, “una competencia exclusiva de los Presidentes de las respectivas Comunidades Autónomas, que se debe considerar como acto propio sin posibilidad de sustitución por otra autoridad distinta”.

- a) En los supuestos de elecciones de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que los respectivos Presidentes de los Gobiernos autonómicos hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se publican, al día siguiente de su expedición, en el “Boletín Oficial de Estado” y en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente. Dichos decretos de convocatoria, que entran en vigor el mismo día de su publicación, señalan la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria. Hasta las reformas estatutarias que se iniciaron en el año 2006, solo los Presidentes de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía tenían reconocida la facultad de disolución parlamentaria anticipada de manera plena,¹⁰⁴⁰ es decir, con el mismo alcance que la que reconoce la Constitución al Presidente del Gobierno en relación a las Cortes Generales (esto es, convocando elecciones que dan inicio a una nueva legislatura completa de cuatro años).¹⁰⁴¹ Tras dichas reformas, esta importan-

1040 La regulación de la competencia plena del Presidente de la Comunidad Autónoma para decretar la disolución anticipada del Parlamento se llevó a cabo, originariamente, en la respectiva ley del Gobierno. En concreto, en los artículos 50-51 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, del Gobierno vasco; en el artículo 46.c de la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (incorporado en la reforma de 1985); en el artículo 24 de la Ley 1/1983, de 22 de febrero, reguladora de la Junta de Galicia y de su Presidente (introducido en la reforma de 1988); y en el artículo 55 de la Ley 6/1983, de 21 de julio, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía (añadido en la reforma de 1994). La introducción de la facultad de disolución presidencial en esta última Comunidad fue muy criticada por el profesor Agustín Ruiz Robledo (“La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pág. 387), al entender que vulneraba el tenor literal del Estatuto de Autonomía.

1041 En términos más limitados (esto es, que la Asamblea Legislativa surgida de las elecciones anticipadas tenía su duración restringida al tiempo que le restaba a la anterior para cumplir los cuatro años de la legislatura), la facultad de disolución presidencial fue introducida en la Comunidad Valenciana por el artículo único de la Ley 8/1990, de 27 de diciembre (de reforma del artículo 16 de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Gobierno valenciano) y en la Comunidad de Madrid por el artículo 1 de la Ley 5/1991, de 17 de mayo (reguladora de la facultad de disolución de la Asamblea de Madrid por el Presidente de la Comunidad). Con idéntica limitación, la facultad presidencial de disolución del Parlamento fue introducida en la mayoría de las Comunidades Autónomas por las reformas producidas en sus Estatutos en el trienio 1997-1999 (Asturias –artículo 25.3 EAAS–, Aragón –artículo 23.2 del anterior EAAR–, Cantabria –artículo 23 EACA–, Castilla-La Mancha –artículo 22 EAACLM–, Murcia –artículo 27.4 EARM–, La Rioja –artículo 17.7 EALR–, Navarra –artículo 30.3 EANA–, Extremadura –artículo 34 del anterior EAEX–, Madrid –artículo 21 EACM– y Castilla y León –artículo 23 del anterior EACYL–). Como vemos, a finales de 1999, solo había dos Comunidades Autónomas que no reconocían a sus Presidentes la facultad de disolver (con o sin límites) su respectivo Parlamento. Nos referimos, como es obvio, a las Comunidades de Canarias

tísima facultad disolutoria, además de adquirir rango estatutario en dos de aquellas Comunidades de vía rápida (artículos 75 EAC y 127 EAAN), se ha ampliado a los Presidentes de las Comunidades de Valencia (artículo 28.4 EACV), Islas Baleares (artículo 55, 1 y 2, EAIB), Aragón (artículo 52, 1 y 2, EAAR), Castilla y León (artículo 37.1 EACYL), Navarra (artículo 30.3 EANA) y Extremadura (artículo 27 EAEX), siendo previsible que se vaya extendiendo a los Presidentes de las restantes Comunidades a medida que vayan reformando sus respectivos Estatutos de Autonomía. En efecto, tanto en los Estatutos ya reformados “como en los textos pendientes de aprobación, uno de los aspectos claves es que el Presidente de la Comunidad adquiere plena capacidad para dominar el *tempo* electoral, sin interferencias jurídicas externas al propio escenario político autonómico. Por tanto, a partir de ahora, podrá apelar a las urnas para poner fin a una situación de inestabilidad parlamentaria o para confirmar y, en su caso, aumentar su mayoría de gobierno”. De hecho, se ha ampliado y, previsiblemente, se seguirá ampliando de manera muy significativa (originariamente, como hemos visto, solo eran cuatro) “el espectro de Comunidades Autónomas que disponen de plena libertad para decidir en qué momento se celebran las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas, que ya no tendrán por qué coincidir con las elecciones locales ni efectuarse el cuarto domingo de mayo” de cada cuatrienio.¹⁰⁴²

- b) En los supuestos de elecciones de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que los respectivos Presidentes de los Gobiernos autonómicos no hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los decretos de convocatoria se expiden el

(cuyo Presidente sigue sin disponer de esta facultad) y Baleares (cuyo Presidente ha adquirido la facultad de disolución plena al aprobarse el nuevo Estatuto de Autonomía en el año 2007 –artículo 55–). Para un estudio de los dos modelos autonómicos de disolución anticipada de las Asambleas Legislativas, cfr. Díaz Revorio, Francisco Javier: “La disolución anticipada de las Cortes en el Estatuto de Castilla-La Mancha”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 24, 1998, págs. 9-18; Rallo Lombarte, Artemi: “La disolución discrecional de los Parlamentos autonómicos”, en el libro colectivo *Historia y Derecho. Estudios jurídicos en homenaje al profesor Arcadio García Sanz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995, págs. 647-671; Lasarte Álvarez, Francisco Javier: “Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, 1990, págs. 163-198; Urretavizcaya Añorga, Iñaki: “Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las autonomías”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 46, 1999, esp. págs. 24-25 y 38; Garrido Mayol, Vicente: “La legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento”, en *Corts*, núm. 24, 2010, esp. págs. 164-171.

1042 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, págs. 102-103 y 139-140.

día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato de las respectivas Cámaras, y se publican al día siguiente en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los decretos de convocatoria, que entran en vigor el mismo día de su publicación, señalan las fechas de las elecciones, que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria.

- c) En los supuestos de elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas cuyos Presidentes del Gobierno no tengan expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada, los decretos de convocatoria se expiden el día quincuagésimo quinto antes del cuarto domingo de mayo del año que corresponda y se publican al día siguiente en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial” de la Comunidad Autónoma correspondiente (entran en vigor el mismo día de su publicación). Las elecciones se celebran, en consecuencia, el cuarto domingo de mayo del año que proceda y los mandatos, de cuatro años, terminan en todo caso el día anterior al de la celebración de las siguientes elecciones. Ello provoca, por imperativo legal, “procesos electorales singulares aunque simultáneos”. A juicio del profesor Presno Linera, “sobran comentarios sobre la flagrante merma de autonomía que supone para un sistema parlamentario de gobierno la predeterminación absoluta de la fecha de celebración de las elecciones”.¹⁰⁴³ Se trata, a nuestro juicio, de un recorte competencial de las Comunidades Autónomas poco justificado, pues “no creemos que la inflexibilidad temporal de la LOREG sirva para garantizar la igualdad entre los españoles en el ejercicio del sufragio y sí parece que merma de manera injustificada la capacidad del órgano que convoca las elecciones para, sin menoscabo del derecho fundamental, acortar o alargar el proceso y, por tanto, modificar el día de la votación”.¹⁰⁴⁴ De hecho, estos –hasta la fecha– trece procesos electorales autonómicos concurrentes (además de simultáneos a las elecciones locales) “acaban convirtiéndose de forma irremediable en un gran debate político en toda la Nación, de forma que se pierde la peculiaridad del proceso electoral autonómico, pudiendo imaginarse, incluso, algún tipo de acuerdo entre grandes partidos tendentes a *intercambiar* la formación de algún Gobierno”.¹⁰⁴⁵ En todo caso, moderando nuestro anterior juicio crítico, hay que recordar que esta disposi-

1043 *Ibidem*, págs. 102 y 112.

1044 *Ibidem*, pág. 123.

1045 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis.: “El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007, pág. 199.

ción –aún vigente, pero progresivamente aplicable a menos Comunidades Autónomas– es heredera de los *Pactos Autonómicos de 1981*, por lo que hoy se entiende mucho menos que hace treinta años. En efecto, como afirma el profesor Sanz Pérez,¹⁰⁴⁶ “poca duda cabe de que esta limitación no parece tener el mismo sentido cuando avanza el siglo XXI, y han pasado ya varios lustros de su inicial aprobación”.

Una referencia aparte merece el caso de Andalucía, pues, aunque (igual que el País Vasco, Cataluña y Galicia) podía celebrar sus elecciones autonómicas independientemente de cualesquiera otras, en la práctica no ha sido así. En efecto, renunciando a resaltar la importancia específica de estos comicios en aras de intereses partidistas, en seis de las ocho ocasiones en que se han convocado elecciones autonómicas andaluzas se han hecho coincidir con otras elecciones (con las generales, en 1986, 1996, 2000, 2004 y 2008; y con las europeas, en 1994). Por tanto, como afirma el profesor Ruiz Robledo,¹⁰⁴⁷ “nada que ver con la práctica de evitar la coincidencia seguida habitualmente en las otras tres Comunidades creadas al amparo del artículo 151 de la Constitución, que de esta forma marcan un rasgo político diferencial con el resto de Comunidades, que celebran sus elecciones en coincidencia con las elecciones municipales el último domingo de mayo” de cada cuatro años.

Los decretos de convocatoria de las elecciones autonómicas especifican –con pequeñas variaciones, según la Comunidad Autónoma de que se trate– el día en el que se celebrarán los comicios, el número de diputados que corresponden a cada una de las circunscripciones, la duración de la campaña electoral (concretando el día y la hora de inicio y de final de la misma), la fecha y la hora de la sesión constitutiva del Parlamento autonómico y la normativa rectora del proceso electoral.¹⁰⁴⁸

1046 *Ibidem*, pág. 174.

1047 Cfr. Ruiz Robledo, Agustín: “El régimen electoral de Andalucía”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 351.

1048 Los decretos de convocatoria, aunque en su contenido esencial coinciden en todas las Comunidades Autónomas, presentan pequeñas variaciones. Así, por ejemplo, los decretos de convocatoria de elecciones a los Parlamentos de las Islas Baleares y de Extremadura no incluyen la fecha de la sesión constitutiva de la nueva Asamblea; los decretos de convocatoria de elecciones al Parlamento de Andalucía y a las Cortes de Aragón añaden, al contenido común ya indicado, un recordatorio de la prohibición de realizar publicidad a las Administraciones Públicas desde el momento de la convocatoria hasta el día de celebración de las elecciones, con la lógica excepción de la campaña institucional; el decreto de convocatoria de elecciones al Parlamento de Cantabria ordena su difusión, antes de cinco días, por los medios de comunicación social de Cantabria; y el decreto por el que se convocan elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha incluye –como anexo al mismo– “los modelos oficiales de las declaraciones de bienes, rentas y actividades *obligatorias*, a

Entre las pequeñas diferencias que ofrecen las leyes electorales autonómicas en este punto, podemos destacar algunas de interés.¹⁰⁴⁹ Así, el artículo 14.2 de la Ley electoral de Andalucía¹⁰⁵⁰ indica que “el decreto de convocatoria fijará la fecha de la votación, que no podrá estar comprendida entre los días 1 de julio y 31 de agosto”. Por lo que se refiere a la data de la sesión constitutiva del Parlamento, encontramos diferentes regulaciones: dentro de los veinticinco días siguientes al de la celebración de las elecciones (artículos 14.2 LEAN y 19.2 LECLM); dentro de los treinta días siguientes al de celebración de las elecciones o al de la votación (artículos 16.2 LECYL, 17.2 LERM y 22.2 LELR); dentro del plazo de un mes a contar desde el día de celebración de las elecciones (artículos 12.2 LEG y 13 LENA); dentro del plazo máximo de noventa días a contar desde la expiración del mandato anterior (artículo 14.2.d LECV); y dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales o, si no fuera hábil, el día anterior que lo sea (artículo 8.5 LECM). Si la mayoría de las leyes autonómicas exige que el decreto de convocatoria de las elecciones indique el día de la sesión constitutiva de la nueva Asamblea,¹⁰⁵¹ no ocurre lo mismo con la hora de la misma, que solo es exigido por alguna de ellas, por ejemplo, el artículo 13 de la LENA (“el decreto foral de convocatoria señalará... la fecha y hora de la sesión constitutiva”) y el 14.2.d de la LECV que, además, demanda la concreción del lugar de celebración de la misma (“el decreto de convocatoria especificará:... el lugar, día y hora de constitución de las Cortes Valencianas”).¹⁰⁵² También merece destacarse la concreción con que la Ley de Andalucía ordena dar publicidad al decreto de convocatoria de elecciones, al afirmar que este se insertará íntegramente en el “Boletín Oficial” de las ocho provincias en los ocho días siguientes a su publicación en el “Boletín Oficial de la Junta de Andalucía”, y será ampliamente difundido por prensa, radio y televisión en el mismo lapso (artículo 15 LEAN). Fórmulas parecidas se encuentran en la LENA (artículo 13), la LEIB (artículo 11.3) y la LECM (artículo 8.1 *in fine*).¹⁰⁵³

presentar por los candidatos ante la Mesa de las Cortes antes del día trigésimo primero posterior a la convocatoria, y *voluntarias*, a utilizar dentro del mismo plazo por sus cónyuges, o personas vinculadas a ellos por análoga relación de convivencia afectiva, así como por los hijos de aquellos que formen parte de la unidad familiar” (las cursivas son nuestras).

1049 Cfr. Sanz Pérez, Ángel Luis.: “El sistema...”, *op. cit.*, págs. 197-200.

1050 En la redacción que le dio la Ley 6/1994, de 18 de mayo.

1051 Puede verse, a modo de ejemplo, el artículo 16.2 de la LECYL. Cfr. Sánchez Muñoz, Óscar: “El régimen electoral de Castilla y León”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 498.

1052 En cumplimiento de este mandato, el artículo 5 del Decreto 2/2011, de 28 de marzo, del Presidente de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, afirma lo siguiente: “La sesión constitutiva de Les Corts tendrá lugar el día 9 de junio de 2011, a las 10:30 horas, en el Palau dels Borja de la ciudad de Valencia”.

1053 Mucho más ambicioso, aunque de muy compleja aplicación, era el mandato contenido en el artículo 47.2 de la Ley de elecciones al Parlamento Vasco de 1983 (derogada en 1990), al indi-

Tres días después de la convocatoria de las elecciones, se completa la Administración electoral con la constitución de las Juntas Electorales Provinciales y las Juntas Electorales de Zona (artículo 14 de la LOREG).¹⁰⁵⁴ Asimismo, aquella convocatoria da inicio a la denominada “rectificación del censo en período electoral” (artículos 39 y 40 LOREG).¹⁰⁵⁵ A tal efecto, los Ayuntamientos y Consulados están obligados a mantener un servicio de consulta de las listas electorales vigentes de sus respectivos municipios y demarcaciones durante el plazo de ocho días, a partir del sexto día posterior a la convocatoria de elecciones. La consulta podrá realizarse por medios informáticos (previa identificación del interesado) o mediante la exposición al público de las listas electorales (si no se cuenta con medios informáticos suficientes para ello). Dentro del plazo anterior, cualquier persona podrá formular reclamación dirigida a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral sobre sus datos censales, si bien solo podrán ser tenidas en cuenta las que se refieran a la rectificación de errores en los datos personales, a los cambios de domicilio dentro de una misma circunscripción o a la no inclusión del reclamante en ninguna Sección del censo de la circunscripción pese a tener derecho a ello. No serán tenidas en cuenta para la elección convocada las que reflejen un cambio de residencia de una circunscripción a otra, realizado con posterioridad a la fecha de cierre del censo para cada elección, debiendo ejercer su derecho en la Sección correspondiente a su domicilio anterior. También en el mismo plazo, los representantes de las candidaturas podrán impugnar el censo de las circunscripciones que, en los seis meses anteriores, hayan registrado un incremento de residentes significativo y no justificado que haya dado lugar a la comunicación a que se refiere el artículo 30.c de la LOREG.¹⁰⁵⁶ Las reclamaciones

car que el decreto de convocatoria “se insertará... en *todos* los periódicos que se editen en la Comunidad Autónoma y será difundido por *cualesquiera* otros medios de comunicación social, dentro de los diez días siguientes a su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco” (las cursivas son nuestras).

1054 El tenor literal del artículo 14.1 de la LOREG es el siguiente: “Las Juntas Electorales Provinciales y de Zona se constituyen inicialmente con los vocales judiciales en el tercer día siguiente a la convocatoria de elecciones”. Precepto que, como es obvio, no resulta de aplicación a la Junta Electoral Central ni a las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma, en cuanto que aquella y estas tienen carácter permanente.

1055 Para cada elección, el censo electoral vigente es el cerrado el día primero del segundo mes anterior a la convocatoria.

1056 La Instrucción 1/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 2011) aclara los criterios que debe aplicar la Oficina del Censo Electoral sobre los plazos y la forma de tramitación de las reclamaciones administrativas que los representantes de las candidaturas pueden plantear a la citada Oficina en relación al censo electoral de las entidades locales, en los términos en que se les reconoce por el artículo 39.4 de la LOREG, en la redacción dada por la Ley Orgánica 2/2011.

podrán presentarse directamente en las Delegaciones Provinciales de la Oficina del Censo Electoral correspondientes o a través de los Ayuntamientos o Consulados, quienes las remitirán inmediatamente a las respectivas Delegaciones. Estas, en un plazo de tres días, resolverán las reclamaciones presentadas y ordenarán las rectificaciones pertinentes, que habrán de ser expuestas al público el decimoséptimo día posterior a la convocatoria. Asimismo, se notificará la resolución adoptada a cada uno de los reclamantes y a los Ayuntamientos y Consulados correspondientes. Contra las resoluciones de la Oficina del Censo Electoral puede interponerse recurso ante el Juez de lo contencioso-administrativo¹⁰⁵⁷ en un plazo de cinco días a partir de su notificación. La sentencia, que agota la vía judicial, habrá de dictarse en otro plazo de cinco días, notificándose al interesado, al Ayuntamiento, al Consulado y a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral. Esta remitirá a todos los electores una tarjeta censal con los datos actualizados de su inscripción en el censo electoral y de la Sección y Mesa en la que les corresponde votar.

3. La presentación y proclamación de las candidaturas

La presentación de candidaturas es el acto jurídico formal por el que los ciudadanos que reúnen las condiciones legalmente establecidas para ello “anuncian su deseo de contender a las elecciones”, concretándose, de esta manera, “las ofertas políticas y las propuestas de personas” entre las que deberán escoger los electores. Los candidatos, con su presentación, manifiestan de forma jurídicamente trascendente que desean obtener la condición de electos, al objeto de representar a sus conciudadanos en la Asamblea Legislativa. Por este motivo, la presentación y proclamación de las candidaturas es el presupuesto lógico necesario para que puedan llevarse a cabo las elecciones.¹⁰⁵⁸

Aunque la presentación de candidaturas está muy condicionada por el legislador orgánico (pues indubitadamente forma parte del derecho fundamental a acceder a cargos públicos), tampoco puede desconocerse que las Asambleas

1057 Hasta la reforma producida por la Ley Orgánica 2/2011, el recurso debía interponerse ante el juez de primera instancia (artículo 40.1 LOREG). Con este cambio, como subraya el Preámbulo de aquella Ley, “se incorpora un recurso específico, unificando en la jurisdicción contencioso-administrativa la revisión de los actos censales”.

1058 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 378.

Legislativas de las Comunidades Autónomas tienen cierta libertad a la hora de precisar “los requisitos y formas de presentación de las candidaturas”. Así, y a modo de ejemplo, podemos indicar que corresponde al legislador autonómico fijar “el número de electores que pueden presentarlas, la existencia y forma de designación de los representantes de las mismas, el tipo de lista o los plazos para proclamar candidatos”. Además, en algunos aspectos relativos a la presentación de candidaturas, las leyes electorales autonómicas pueden incluir disposiciones que completen lo establecido en la LOREG.¹⁰⁵⁹ Ejemplos de las mismas son la prohibición de presentar candidaturas “con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España, de Aragón o de cualquiera de las tres provincias, o alguno de sus elementos constitutivos” (artículo 19.2 LEAR) y la prohibición de presentar “candidaturas con símbolos que reproduzcan el emblema, la bandera o el pendón de Castilla y León o que induzcan a confusión con estos” (artículo 26.3 LECYL).

De conformidad con el artículo 44 de la LOREG, pueden presentar candidaturas los partidos y federaciones inscritos en el registro correspondiente, las coaliciones que se constituyan¹⁰⁶⁰ y las agrupaciones de electores que reúnan los requi-

1059 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, pág. 31.

1060 Los partidos y federaciones que establezcan un pacto de coalición para concurrir conjuntamente a una elección deben comunicarlo a la Junta Electoral competente, en los diez días siguientes a la convocatoria. En la referida comunicación se debe hacer constar la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación (artículo 44.2 LOREG). El laconismo de este precepto sobre el procedimiento de constitución de coaliciones electorales ha planteado diversas cuestiones de interpretación y aplicación, que han sido abordadas y –en buena medida– resueltas por la Junta Electoral Central en su Instrucción 1/2010, de 9 de septiembre (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 226, de 17 de septiembre de 2010). De conformidad con la misma, la aceptación de una coalición electoral solicitada conforme a lo dispuesto en el artículo 44.2 de la LOREG corresponderá a la Junta Electoral Provincial, de Comunidad Autónoma o Central que resulte competente en el ámbito territorial correspondiente al que pretenda extenderse la coalición, de conformidad con los siguientes criterios: en el caso de que la coalición afecte a municipios dentro de una misma provincia, la competente será la Junta Electoral Provincial; si la coalición se extendiese a más de una provincia, la competente será la Junta Electoral Central, salvo en el caso de elecciones a Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en que corresponderá a la Junta Electoral de Comunidad Autónoma en el supuesto de que haya sido creada por la legislación autonómica. A tal efecto, si una Junta entiende que es otra la competente, deberá remitir de forma inmediata a esta la documentación presentada, notificándolo a los interesados. La documentación relativa a la constitución de una coalición electoral deberá presentarse directamente ante la propia Junta Electoral competente, sin perjuicio de lo que acabamos de indicar.

sitos establecidos legalmente.¹⁰⁶¹ Respecto a estas últimas, hay que subrayar que –siguiendo la regla establecida por la LOREG (artículo 169.3) para las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado– el número necesario de firmas para poder presentar candidaturas es, como regla general, del uno por ciento de los electores inscritos en el censo de la circunscripción correspondiente (artículos 22.2 LEAN, 18.2 LEAR, 20.2 LEAS, 22.2 LECA, 22.2 LECLM, 25 LECYL, 26.2 LECV, 21.3 LEG, 16.2 LEIB, 18.4 LECC, 25 LELR, 18.3 LENA, 53.2 LEPV, 20.2 LERM y disposición transitoria cuarta del EAC de 1979 en relación con el artículo 169.3 de la LOREG). Sin embargo, encontramos dos excepciones a esta regla general. En efecto, la Ley electoral de la Comunidad Madrid (artículo 10.3) solo demanda la firma del 0,5 por ciento de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Lo cual, a nuestro juicio, se justifica por la alta demografía de la misma (integrada por toda la Comunidad de Madrid), sin duda la circunscripción más poblada de las sesenta y cuatro en que se articulan las diecisiete elecciones autonómicas, lo que –en términos numéricos y no porcentuales– endurece en no poca medida el esfuerzo necesario para alcanzar la cifra de apoyo legalmente exigida. En el mismo sentido lo interpreta el profesor Pajares Montolío,¹⁰⁶² al señalar que, aunque el porcentaje es reducido, el número de firmas exigido “no deja de suponer un esfuerzo considerable”, ya que “se refiere a toda la Comunidad y que esta cuenta con un elevado número de electores”. La otra excepción, a la regla general del uno por ciento, aparece en la Ley electoral de Extremadura, que en su artículo 25.2 establece que, para presentar candidatura, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del dos por ciento de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción.¹⁰⁶³ La legislación extremeña resulta especialmente dura en este punto, pues se trata de un “porcentaje muy abultado, que puede ser un auténtico muro imposible de superar”,¹⁰⁶⁴ sin que encontremos motivación suficiente para tanta prevención, sobre todo si se compara con la facilidad que existe para crear un partido político. En fin, con evidente lógica, todas las legislaciones autonómicas precisan, con unas u otras palabras, que cada elector solo podrá dar su firma de apoyo a una agrupación electoral.

1061 Los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que pretendan concurrir a las elecciones autonómicas deberán designar, en tiempo y forma, a las personas que deberán representarlos ante la Administración electoral.

1062 Cfr. Pajares Montolío, Emilio: “El régimen electoral de la Comunidad de Madrid”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 485.

1063 Cfr. González Ayala, María Dolores: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 469.

1064 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 379.

Ningún partido, federación, coalición o agrupación de electores puede presentar más de una lista de candidatos en una circunscripción para los mismos comicios. Los partidos federados o coaligados no pueden presentar candidaturas propias en una circunscripción si en la misma concurren, para idéntica elección, candidatos de las federaciones o coaliciones a que pertenecen.

Por otra parte, de conformidad con el apartado 4 del artículo 44 de la LOREG (introducido por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos –disposición adicional segunda–,¹⁰⁶⁵ y reformado por la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero –artículo único, punto 4–), los partidos políticos, las federaciones o coaliciones de partidos y las agrupaciones de electores no podrán presentar candidaturas que, de hecho, vengan a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. A estos efectos, se tendrá en cuenta la similitud sustancial de sus estructuras, organización y funcionamiento, de las personas que los componen, rigen, representan, administran o integran cada una de las candidaturas, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, o de cualesquiera otras circunstancias relevantes que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión.¹⁰⁶⁶

1065 En la redacción originaria (2002) del artículo 44.4 de la LOREG, la prohibición de presentar candidaturas que vinieran a continuar o suceder la actividad de un partido político ilegalizado se limitaba a las “agrupaciones de electores”; en cambio, con la reforma producida en 2011, dicha prohibición se ha extendido a los partidos, federaciones y coaliciones. La razón del cambio aparece explicada en el Preámbulo de la Ley Orgánica 3/2011, al afirmar que “se considera conveniente reformar determinados preceptos de la ley electoral para evitar que formaciones políticas ilegales o quienes justifican o apoyan la violencia terrorista puedan utilizar nuevas vías para, fraudulentamente, concurrir a futuros procesos electorales y obtener representación institucional”.

1066 El apartado cuarto del artículo 44 de la LOREG –en su redacción originaria, esto es, referido exclusivamente a las “agrupaciones de electores”– se aplicó, entre otras, en las siguientes resoluciones del Tribunal Constitucional: STC 85/2003, de 8 de mayo (ponentes: Roberto García-Calvo y Montiel y Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), *BOE* de 17 de mayo de 2003; STC 99/2004, de 27 de mayo (ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), *BOE* de 10 de junio de 2004; STC 68/2005, de 31 de marzo (ponente: Pascual Sala Sánchez), *BOE* de 19 de abril de 2005; y STC 110/2007, de 10 de mayo (ponente: Pablo Pérez Tremps), *BOE* de 8 de junio de 2007. De acuerdo con estas resoluciones, el artículo 44.4 de la LOREG no está pensando en agrupaciones de electores individualmente consideradas, sino en tanto que integrantes de una trama o estructura en la que concertadamente se integran una pluralidad de agrupaciones de cuya suma resulta, materialmente, un entramado equivalente a un partido político (STC 85/2003, *cit.*, fund. jur. 26º). De este modo, si bien el artículo 44.4 de la LOREG no contempla “una causa de inelegibilidad, pues las personas que figuran en la agrupación no proclamada pueden ejercer su derecho de sufragio pasivo a través de otra candidatura” (STC 85/2003, *cit.*, fund. jur. 24º), no puede negarse que “restringe materialmente el libre ejercicio de aquel derecho”, pues aun-

Las candidaturas se deben presentar ante la Junta Electoral competente, entre el decimoquinto y el vigésimo día posterior a la convocatoria. El escrito de presentación de cada candidatura debe expresar claramente la denominación, siglas y símbolo del partido, federación, coalición o agrupación que la promueve, así como el nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella. Dichas denominaciones, siglas y símbolos no deben inducir a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos.¹⁰⁶⁷ Tampoco pue-

que no excluye su ejercicio con carácter absoluto, “sí impide que lo disfruten en unión de quienes con su concurso puedan dar fundamento razonable a la convicción judicial de que se está ante un concierto de voluntades para la elusión fraudulenta de las consecuencias jurídicas de la disolución de un partido político” (STC 99/2004, *cit.*, fund. juríd. 14º). Por todo ello, la aplicación de la causa prevista en el artículo 44.4 de la LOREG precisa “de la acreditación judicial –razonable, suficiente y conformada en un proceso con todas las garantías– de un designio defraudador dirigido a la continuación de un partido ilegalizado y materializado a través de instrumentos subjetivos, organizativo-estructurales o financieros. Se trata, en definitiva, de acreditar que una agrupación electoral, lejos de responder al fin del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, lo hace al de la elusión de los efectos de un pronunciamiento judicial de disolución de un partido, cuya continuidad se pretende” (STC 68/2005, *cit.*, fund. juríd. 11º). Así, el objetivo evidente del artículo 44.4 de la LOREG es “evitar que se desvirtúe la reparación del orden jurídico constitucional llevada a cabo mediante la ilegalización judicial de un partido político”, haciendo imposible que a través de las agrupaciones electorales “pudiera articularse fraudulentamente la continuidad material de un partido político disuelto judicialmente” (STC 110/2007, *cit.*, fund. juríd. 11º).

- 1067 El Tribunal Constitucional ha elaborado una sólida doctrina sobre la posible *confusión de denominaciones, siglas y símbolos* utilizados por las candidaturas contendientes en los diversos tipos de elecciones. Recordemos, como punto de partida para sintetizarla, el tenor literal del artículo 46.4 de la LOREG: “La presentación de candidaturas debe realizarse con denominaciones, siglas o símbolos que no induzcan a confusión con los pertenecientes o usados tradicionalmente por otros partidos legalmente constituidos”. Pues bien, interpretando este precepto, el Tribunal Constitucional realiza consideraciones de *tres órdenes*. En primer lugar, que “el derecho de los ciudadanos que figuran en la candidatura de un partido a acceder en condiciones de igualdad a los cargos representativos con los requisitos que señalen las leyes comprende naturalmente el de la preservación de su identidad ante el electorado”, y este derecho podría verse vulnerado “si por la Administración electoral o los órganos judiciales se admitiera la válida concurrencia de candidaturas que, presentadas por coaliciones electorales, indujeran a confusión a causa de sus denominaciones, siglas o símbolos, rebajando así, de principio, las posibilidades reales de los candidatos incluidos en la lista del partido. Además [...], el artículo 46.4 de la LOREG ha de verse como un instrumento de garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos (artículo 23.1 CE), derecho cuyo ejercicio exige la clara diferenciación externa de las candidaturas concurrentes al proceso electoral” (STC 107/1991, de 13 de mayo –ponente: José Vicente Gimeno Sendra–, *BOE* de 18 de junio de 1991, fund. juríd. 2º). Además, a mayor abundamiento en esta misma línea de argumentación, afirma que la interpretación que debe darse a aquel precepto de la LOREG ha de atender necesariamente a su finalidad, que no es otra que evitar que el elector “confunda materialmente una candidatura electoral con otra por el hecho de que sus elementos de identificación sean iguales o muy semejantes”

den presentarse candidaturas con símbolos que reproduzcan la bandera o el escudo de España, o con denominaciones o símbolos que hagan referencia a la Corona. Al escrito de presentación de la candidatura debe acompañarse declaración de aceptación de todos sus integrantes, así como los documentos acreditativos de sus condiciones de elegibilidad. Ningún candidato puede presentarse en más de una circunscripción, ni formar parte de más de una candidatura. Las candidaturas presentadas por agrupaciones de electores deben acompañarse de los documentos acreditativos del número de firmas legalmente exigido para su par-

(STC 106/1991 de 13 de mayo –ponente: Luis López Guerra–, *BOE* de 18 de junio de 1991, fund. juríd. 3º), con el objeto de asegurar que “la voluntad política que los sufragios expresan se corresponda, con la mayor fidelidad posible, a la identidad real de quien a lo largo de la campaña electoral así los recabe” (STC 69/1986, de 28 de mayo –ponente: Francisco Tomás y Valiente–, *BOE* de 17 de junio de 1986, fund. juríd. 2º). *En segundo lugar*, y matizando en cierta medida todo lo anterior, el Tribunal Constitucional afirma que dicha doctrina no autoriza la entrega en exclusividad a un determinado grupo “de representaciones auténticas de líneas de pensamiento, cosa que en un Estado social y democrático de Derecho nadie puede pretender” (STC 106/1991, *cit.*, fund. juríd. 3º) y, por el contrario, permite que “una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias que, consecuentemente, lleven a representaciones que pueden parcialmente coincidir”, siempre, como es obvio, que no conduzcan a la confusión, en especial de los electores (STC 85/1986, de 25 de junio –ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer–, *BOE* de 22 de julio de 1986, fund. juríd. 4º). Esta conclusión se ve “abonada porque tales representaciones auténticas de líneas de pensamiento («socialista», «liberal», «verdes», etcétera) ostentan un manifiesto talante genérico por ser la forma necesaria y corriente de manifestación, denominativa o gráfica, de tales líneas de pensamiento, por lo que, al ser elementos de uso común pertenecientes al dominio público, no son apropiables en exclusiva por nadie, ya que, además, su eficacia distintiva, por esa utilización colectiva y continua, se degrada hasta privarlas de toda capacidad diferenciadora” (STC 70/1995, de 11 de mayo –ponente: Fernando García-Mon y González-Regueral–, *BOE* de 13 de junio de 1995, fund. juríd. 2º). *En tercer lugar*, fijada la doctrina según la cual ningún partido político, coalición electoral o grupo de electores puede hacerse con el monopolio de las mencionadas representaciones auténticas de líneas de pensamiento, hay que añadir que cuando las juntas electorales, los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional deban resolver controversias sobre denominaciones y signos hipotéticamente coincidentes deberán realizar la comparación “en su conjunto (denominaciones y gráficos a la par), sin destacar aisladamente alguno de sus elementos”, para poner de manifiesto si existe o no la denunciada similitud que pueda provocar riesgo de confusión a los votantes (STC 70/1995, *cit.*, fund. juríd. 3º). Dicho con otras palabras, para averiguar si entre dos candidaturas se da la semejanza proclive a la confusión, resulta decisiva la “impresión de conjunto” de las papeletas electorales, por lo que es imprescindible tomar en consideración la “totalidad de los elementos” de las mismas, “sin descomponer su unidad gráfica y fonética, donde la estructura prevalezca sobre sus componentes parciales” (STC 71/1995, de 11 de mayo –ponente: Rafael De Mendizábal Allende–, *BOE* de 13 de junio de 1995, fund. juríd. 3º). Esta doctrina del Tribunal Constitucional, consolidada en firme tras algunos titubeos iniciales, se reproduce, en todo o en parte, entre otras, en las siguientes resoluciones: STC 72/1995, de 12 de mayo (ponente: Tomás S. Vives Antón), *BOE* de 13 de junio de 1995, fund. juríd. 5º; y STC 75/1995, de 17 de mayo (ponente: Rafael De Mendizábal Allende), *BOE* de 21 de junio de 1995, fund. juríd. 2º.

tipificación en las elecciones (artículos 45 y 46 LOREG). No procederá la proclamación de candidaturas que incumplan los requisitos señalados anteriormente o los que establezcan otras disposiciones legales. Con la proclamación de las candidaturas “se concretan las fuerzas políticas que concurren a las elecciones y que van a pedir el apoyo en forma de voto” de los ciudadanos.¹⁰⁶⁸

Por lo que se refiere a la lengua en la que deben presentarse los documentos ante la Junta Electoral para solicitar la proclamación de las candidaturas, es evidente que, en las Comunidades legalmente bilingües, se pueden utilizar cualquiera de las dos lenguas oficiales. Pero además, de conformidad con la última doctrina del Tribunal Constitucional,¹⁰⁶⁹ los documentos que deben presentarse para poder concurrir a las elecciones a la Junta General del Principado de Asturias pueden estar redactados en bable (en el caso concreto enjuiciado por el Tribunal, Andecha Astur no había presentado en castellano –a pesar del requerimiento de la Junta Electoral para que lo hiciera– las declaraciones de aceptación de los candidatos). El Tribunal Constitucional llega a esta conclusión, a pesar del silencio de la LEAS y de que el bable no goce de oficialidad,¹⁰⁷⁰ en base a su conocida doctrina de que es preciso interpretar la legalidad de la manera más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales¹⁰⁷¹ y de que la lengua empleada “resulta comprensible”.

De acuerdo con el artículo 41.5 de la LOREG, los representantes de cada candidatura ante la Administración electoral podrán obtener dentro de los dos días siguientes a la proclamación de su candidatura (hasta la Ley Orgánica 3/2011, era “el día siguiente a la proclamación de candidaturas”) una copia del censo del distrito correspondiente, ordenado por Mesas, en soporte apto para su tratamiento informático, que podrá ser utilizado exclusivamente para los fines previstos en la ley electoral. Alternativamente –sigue diciendo este precepto–, los representantes generales de las candidaturas podrán obtener, en las mismas condiciones, una copia del censo vigente de los distritos donde su partido, federación o coalición

1068 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 372.

1069 STC 48/2000, de 24 de febrero (ponente: Tomás S. Vives Antón), *BOE* de 29 de marzo de 2000. Dicha resolución se apartó de la anterior doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en la Sentencia 27/1996, que –aunque con un Voto Particular firmado por tres de los seis magistrados que integraban la Sala Segunda– había excluido la posibilidad de admitir una candidatura cuya documentación había sido presentada en bable.

1070 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: “El régimen electoral del Principado de Asturias”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 371.

1071 Por todas, cfr. la STC 87/1999, de 25 de mayo (ponente: Pablo García Manzano), *BOE* de 29 de junio de 1999, fund. jur. 3º.

presente candidaturas.¹⁰⁷² No obstante, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 41.5 de la LOREG (introducido por la Ley Orgánica 3/2001), las Juntas Electorales, mediante resolución motivada, podrán suspender cautelarmente la entrega de las copias del censo a los representantes antes citados, cuando la proclamación de sus candidaturas haya sido objeto de recurso o cuando se considere que podrían estar incurso en alguna de las circunstancias previstas en el artículo 44.4 de aquella Ley. El artículo 41.5 de la LOREG fue desarrollado por la Orden de 3 de febrero de 1987, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regula la distribución de copias del censo electoral en soporte magnético y la expedición de certificados de inscripción en el censo electoral.¹⁰⁷³ Sin embargo, en la aplicación de estas disposiciones, han surgido algunas dudas sobre la interpretación de determinados aspectos del procedimiento de entrega de las referidas copias censales. En un intento de resolverlas, la Junta Electoral Central dictó la Instrucción 4/2009, de 17 de diciembre, sobre actuaciones de la Oficina del Censo Electoral en relación a la entrega de copias del censo electoral a las candidaturas.¹⁰⁷⁴ En concreto, abordó y dio respuesta a tres cuestiones: el plazo para que los representantes de las candidaturas puedan solicitar las copias del censo electoral,¹⁰⁷⁵ el término en el que la Oficina del Censo Electoral debe proceder a la entrega de las copias del censo electoral a los representantes de las

1072 Excepcionalmente y por razones debidamente justificadas, podrá excluirse a las personas que pudieran ser objeto de amenazas o coacciones que pongan en peligro su vida, su integridad física o su libertad, de las copias del censo electoral a que se refiere el citado precepto (artículo 41.6 de la LOREG, introducido por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales).

1073 *Boletín Oficial del Estado* de 7 de febrero de 1987.

1074 *Boletín Oficial del Estado* de 6 de enero de 2010. En esta Instrucción, la Junta Electoral Central también estableció reglas sobre el envío de la documentación para poder ejercer el voto por correo. Cfr. *supra* III punto 4.2: "El voto por correspondencia".

1075 La Junta Electoral Central señala que el plazo normal para que los representantes de las candidaturas puedan solicitar las copias del censo electoral, a que tienen derecho en aplicación de lo dispuesto en el artículo 41.5 de la LOREG, es el que establece el artículo 4 de la citada Orden de 3 de febrero de 1987, del Ministerio de Economía y Hacienda, por la que se regula la distribución de copias del censo electoral en soporte magnético y la expedición de certificados de inscripción en el censo electoral (esto es, el plazo que media entre el día de la designación de representante y el de la proclamación de candidatos, quedando condicionada la solicitud de copias a la confirmación de la referida proclamación). Ello no obstante, entiende la Junta que, en tanto permanezca vigente la referida Orden Ministerial, es preciso hacer una interpretación de dicha previsión reglamentaria a la luz del derecho fundamental a la participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución, lo que lleva a entender que las solicitudes presentadas tras la finalización de ese plazo puedan, excepcionalmente, ser atendidas por la Oficina del Censo Electoral, previa autorización expresa de la Junta Electoral Provincial competente, siempre que, en el momento de la solicitud, la entrega de la copia del censo pudiera todavía servir para el cumplimiento de los fines previstos legalmente.

candidaturas,¹⁰⁷⁶ y el mayor compromiso de los representantes de las candidaturas de utilizar de forma correcta las copias del censo electoral que les entreguen (lo que les exonera de la obligación de devolverlas).¹⁰⁷⁷

Antes de analizar los recursos (contencioso-electoral y de amparo) que pueden interponerse contra la proclamación de las candidaturas por las Juntas Electorales o contra la negativa a dichas proclamaciones, recordaremos la que es doctrina constante del Tribunal Constitucional en relación con la posible subsanación de irregularidades sufridas en la presentación de candidaturas ante la Administra-

1076 La Junta Electoral Central afirma que la Oficina del Censo Electoral debe entregar las copias del censo electoral a las candidaturas en el plazo legalmente establecido. Sin embargo, precisa que el cumplimiento de tal deber debe suspenderse respecto a aquella candidatura en que los órganos jurisdiccionales competentes para la revisión de los actos de proclamación o denegación de candidaturas hubieran adoptado una medida cautelar de suspensión de la entrega de las copias censales. Además, dado que –con los medios tecnológicos actuales– la disposición en soporte magnético de dichas copias del censo electoral permite su reproducción inmediata, la Oficina del Censo Electoral deberá también retrasar la entrega de las copias a aquella candidatura respecto de la que le sea notificada por un órgano jurisdiccional la adopción de una medida cautelar, o por el Ministerio Fiscal o la Abogacía del Estado la intención de solicitarla con este contenido; de no ser así, la tutela cautelar solicitada no tendría ningún efecto útil al ser concedida. Esta precaución adoptada por la Junta Electoral Central en su Instrucción 4/2009, de 17 de diciembre, fue consagrada, como hemos visto, en el segundo párrafo del artículo 41.5 de la LOREG a través de la reforma producida en la misma por la Ley Orgánica 3/2011, de 28 de enero. En todo caso, la situación provisional de suspensión del deber de entrega de las copias censales durará el tiempo imprescindible, hasta que el órgano jurisdiccional competente adopte la resolución que proceda.

1077 El artículo 41.5 de la LOREG señala que las copias del censo electoral que pueden obtener los representantes de las candidaturas deben facilitarse en soporte apto para su tratamiento informático, añadiendo que dichas copias podrán ser utilizadas exclusivamente para los “fines previstos” en la citada Ley. Aun cuando la referida Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 3 de febrero de 1987 no estableció un deber de devolución de las copias entregadas, la Junta Electoral Central, para asegurar la protección de los datos personales incluidos en el censo electoral, vino sosteniendo que, una vez concluido el proceso electoral, las entidades políticas debían proceder de manera inmediata a la devolución de los soportes entregados. Ahora bien, los medios tecnológicos actuales han desvirtuado la utilidad de esta previsión, teniendo en cuenta que hoy en día resulta rápido y sencillo proceder a la reproducción inmediata de la información contenida en dichos soportes. A ello hay que añadir que la exigencia del cumplimiento de esta obligación provocaba distorsiones y dificultades en las actuaciones de la Oficina del Censo Electoral, que este organismo hizo llegar reiteradamente a la Administración electoral. A la vista de las consideraciones anteriores, la Junta Electoral Central, en su Instrucción de 17 de diciembre de 2009, decidió modificar su anterior doctrina, eliminando el deber de devolución de los soportes entregados a las candidaturas. A cambio, estimó necesario reforzar el compromiso de los representantes de las candidaturas de no conservar la información relativa a las copias del censo electoral. En síntesis, pues, debe entenderse suprimida la obligación de los representantes de las candidaturas de devolver las copias del censo electoral entregadas, si bien, en el momento de su recepción, los responsables de la candidatura habrán de firmar una declaración en la que asumirán el compromiso de no utilizar las copias del censo electoral para fines no previstos en la LOREG, así como la obligación de eliminar inmediatamente dicha información una vez finalizado el proceso electoral.

ción electoral.¹⁰⁷⁸ De acuerdo con la misma, “por principio, los errores e irregularidades cometidos en la presentación de estas son subsanables” y, en consecuencia, “las Juntas Electorales han de ofrecer la oportunidad de que las candidaturas en las que se han detectado lo hagan. Busca con ello la LOREG, como es patente, el que por la Administración electoral se colabore con las candidaturas y con los candidatos mismos –garantizando así la efectividad del derecho de sufragio pasivo– mediante un examen de oficio que permita, con independencia de las denuncias que pudieran formular los representantes de otras candidaturas, identificar y advertir para su posible reparación los defectos que fuesen apreciables en los escritos de presentación de los candidatos. Así se expresa legalmente, en definitiva, el interés público no solo en el correcto desenvolvimiento, desde sus inicios, del procedimiento electoral, sino en la misma efectividad del derecho fundamental de los ciudadanos (art. 23.2 CE) que, a través de las vías dispuestas por la Ley, quieran presentarse ante el cuerpo electoral recabando los sufragios necesarios para acceder a las instituciones representativas. Deriva de lo expuesto –sigue afirmando el Tribunal Constitucional– el que si por la Administración electoral se incumple este deber legal del examen de los escritos de presentación de candidaturas, no dándose así ocasión a los interesados para la reparación de unos defectos que después llevan al rechazo de aquellas, se habrá ignorado, con ello, una garantía dispuesta por la LOREG para la efectividad, como queda dicho, del derecho de sufragio pasivo, que resultará así afectado negativamente en la medida en que se desconozca por una Junta Electoral, o se atienda solo imperfectamente, la exigencia legal de la que aquí se trata. En modo alguno empaña esta conclusión, ni la consideración general que se acaba de hacer sobre la afectación del derecho reconocido en el artículo 23.2 CE, el hecho de que, en estos casos, el resultado finalmente gravoso para candidaturas y candidatos –la denegación de su proclamación como tales– se llegue a producir por no haberse reparado un defecto fruto de la ignorancia o de la negligencia de quienes presentaron la candidatura sin cumplir, en todos sus extremos, las prevenciones legales, sin perjuicio, como es obvio, del deber de diligencia y de colaboración con la Administración electoral que pesa sobre los candidatos y las formaciones políticas que les avalan (SSTC 67/1987, de 21 de mayo, fund. juríd. 3º; 73/1995, de 12 de mayo, fund. juríd. 3º; y 80/2002, de 8 de abril, fund. juríd. 7º). En efecto, en este específico procedi-

1078 Cfr., por todas dada su voluntad sintetizadora, la STC 96/2007, de 8 de mayo (ponente: Manuel Aragón Reyes), *BOE* de 6 de junio de 2007, funds. juríd. 4º y, especialmente, 5º. Asimismo, son ilustrativas las siguientes resoluciones: STC 97/2007, de 8 de mayo (ponente: Jorge Rodríguez-Zapata Pérez), *BOE* de 6 de junio de 2007, fund. juríd. 4º; y STC 105/2007, de 10 de mayo (ponente: Pablo Pérez Tremps), *BOE* de 8 de junio de 2007, funds. juríd. 2º y, especialmente, 3º.

miento no ha querido la LOREG dejar la suerte de las candidaturas a merced de la sola, aunque necesaria, diligencia o de la información bastante de quienes las integran o representan, introduciendo un deber de examen de oficio para la Administración que, al operar como garantía del derecho, no puede ser desconocido sin daño para este. La ineficacia jurídica del acto de presentación de la candidatura (art. 47.4 LOREG) procederá entonces, ciertamente, de un defecto en el que incurrieron quienes la presentaron, mas no quiere la LOREG que tal irregularidad depare aquella sanción sin que antes se haga posible, mediante su identificación y advertencia de oficio, la oportuna subsanación, siempre, claro está, que ello sea materialmente posible (SSTC 73/1986, de 3 de junio, fund. juríd. 1º; 59/1987, de 19 de mayo, fund. juríd. 3º; 86/1987, de 1 de junio, fund. juríd. 4º; 24/1989, de 2 de febrero, fund. juríd. 6º; 95/1991, de 7 de mayo, fund. juríd. 2º; 113/1991, de 20 de mayo, fund. juríd. 3º; 175/1991, de 16 de septiembre, fund. juríd. 2º; y 84/2003, de 8 de mayo, fund. juríd. 3º)". En síntesis, pues, a juicio del Tribunal Constitucional, "no resultan constitucionalmente admisibles interpretaciones desproporcionadas de la legislación electoral que conduzcan a la anulación de candidaturas electorales por defectos subsanables que no fueron puestos de manifiesto en ningún momento por la Administración electoral". Criterio que resulta totalmente coherente con el más genérico de que la legalidad aplicable, a cada supuesto, ha de ser interpretada en los términos que resulten más favorables a la plena efectividad de los derechos fundamentales garantizados.

4. Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos

4.1. El recurso contencioso-electoral contra la proclamación de candidaturas y candidatos

El sistema electoral español está caracterizado, en lo que aquí interesa destacar, "por la existencia de un control jurisdiccional, en virtud del cual la jurisdicción del orden contencioso-administrativo actúa controlando los acuerdos de las Juntas Electorales en momentos tales como la proclamación de candidaturas y candidatos".¹⁰⁷⁹ En concreto, este recurso contencioso-electoral se encuentra regulado, básicamente, en el artículo 49 de la LOREG (único precepto de la sección tercera, del capítulo sexto, del título primero, bajo la rúbrica: "Recurso contra la

¹⁰⁷⁹ STC 24/1990, de 15 de febrero (ponente: Francisco Tomás y Valiente), *BOE* de 2 de marzo de 1990, fund. juríd. 2º.

proclamación de candidaturas y candidatos”), que, como hemos visto, resulta directamente aplicable a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera, punto 2, LOREG). Además, en todo lo no expresamente regulado por esta Ley en materia contencioso-electoral, es de aplicación la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículo 116.2 LOREG).

De conformidad con el referido artículo 49 de la LOREG, a partir de la proclamación de las candidaturas y los candidatos, cualquier candidato excluido y los representantes de las candidaturas proclamadas o cuya proclamación hubiera sido denegada disponen de un plazo de dos días para interponer –ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo– un recurso contra los acuerdos de proclamación de las Juntas Electorales (a efectos de lograr la máxima celeridad, en el mismo acto de interposición, se deben presentar las alegaciones que estimen pertinentes acompañadas de los elementos de prueba oportunos). Dicho plazo discurre a partir de la publicación de los candidatos proclamados, sin perjuicio de la preceptiva notificación al representante de aquel o aquellos que hubieran sido excluidos. El objeto de tales impugnaciones lo constituyen “los defectos o irregularidades que presenten dichas candidaturas y no puede aceptarse que su ámbito se extienda a cualquier irregularidad ajena a la propia composición y presentación en tiempo y forma legales de las mismas”.¹⁰⁸⁰ La resolución judicial, que habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso contencioso-administrativo, tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional.¹⁰⁸¹

1080 STC 68/1987, de 21 de mayo (ponente: Francisco Rubio Llorente), *BOE* de 9 de junio de 1987, fund. jur. 2º.

1081 Los recursos previstos en el artículo 49 de la LOREG serán de aplicación –de acuerdo con su apartado 5– a los supuestos de proclamación o exclusión de candidaturas presentadas por los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores a los que se refiere el apartado 4 del artículo 44 de dicha Ley Orgánica (esto es, las que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y, en consecuencia, haya sido disuelto o suspendido), con las siguientes salvedades: a) el recurso contencioso-electoral se interpondrá ante la Sala especial del Tribunal Supremo regulada en el artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; b) estarán también legitimados para la interposición del recurso los que lo estén para solicitar la declaración de ilegalidad de un partido político, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 11 de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos (es decir, el Gobierno y el Ministerio Fiscal), teniendo derecho de acceso a la documentación que obre en poder de las Juntas Electorales; y c) si durante la campaña electoral las partes legitimadas para interponer el recurso tuvieran conocimiento de circunstancias que, con arreglo al artículo 44.4 de la LOREG, impiden la presentación de candidaturas, el recurso podrá interponerse hasta el cuadragésimo cuarto día posterior a la convocatoria, debiendo resolver la Sala especial del Tribunal Supremo dentro del tercer día a partir de la interposición (en este

4.2. El recurso de amparo contra la proclamación de candidaturas y candidatos

Con la interposición infructuosa del recurso contencioso-administrativo al que acabamos de referirnos, se entenderá cumplido el requisito de haber agotado “la vía judicial procedente” (artículo 43.1 *in fine* LOTC) a los efectos de poder interponer el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.¹⁰⁸² El amparo debe solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes (artículo 49, 3 y 4, LOREG). De conformidad con lo dispuesto en el Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000, por el que se aprueban normas sobre tramitación de los recursos de amparo a que se refiere la LOREG,¹⁰⁸³ el recurso de amparo que incorpora el artículo 49, apartados 3 y 4, de dicha Ley se interpondrá y ordenará con arreglo a los requisitos establecidos en los artículos 49 y 81 de la LOTC y según lo dispuesto en el referido Acuerdo (asimismo, en lo que resulte aplicable, se estará a lo prevenido, con carácter general, en esta última norma).

Con la demanda de amparo se acompañarán tantas copias como partes hubiera habido en el proceso anterior y una más para el Ministerio Fiscal. Si la demanda de amparo se dirigiese contra los acuerdos de las Juntas Electorales sobre proclamación de candidaturas y candidatos (artículos 47.3 y 49 de la LOREG), el plazo para su interposición será de dos días a partir de la notificación de la resolución judicial recaída en el proceso previo, observándose las siguientes reglas de interposición y

supuesto no se aplicará la prohibición de fabricar las papeletas de la candidatura afectada prevista en el artículo 71.2 de la LOREG).

1082 El artículo 49.3 de la LOREG (“La resolución judicial... tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del procedimiento de amparo ante el Tribunal Constitucional, a cuyo efecto, con el recurso regulado en el presente artículo [*el contencioso-electoral*] se entenderá cumplido el requisito establecido en el artículo 44.1.a de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional”) incurre en un claro error, al referirse al artículo 44 de la LOTC (recurso de amparo contra actos emanados de los órganos jurisdiccionales) en vez de hacerlo al artículo 43 de la LOTC (recurso de amparo contra actos de los órganos ejecutivos y de las Administraciones Públicas). En efecto, el acto causante de la presunta vulneración del derecho de sufragio pasivo es la resolución de la correspondiente Junta Electoral (que es, evidentemente, Administración Pública y no Poder Judicial) que rechazó un candidato o una candidatura. La sentencia posterior –desestimatoria– del juez o tribunal de lo contencioso-administrativo se limita a no reparar la referida vulneración, pero esta no tiene su “origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial”, como exige imperativamente el artículo 44.1.b para que se pueda admitir un recurso de amparo por esta vía. Para un estudio en profundidad de las diferencias entre estas dos modalidades del recurso de amparo (las de los artículos 43 y 44 de la LOTC), cfr. Oliver Araujo, Joan: *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986, esp. págs. 177-241.

1083 *Boletín Oficial del Estado* de 25 de enero de 2000.

tramitación: 1ª) Además de en el Registro General del Tribunal Constitucional, la demanda de amparo podrá presentarse en la sede del juzgado o tribunal cuya resolución hubiese agotado la vía judicial. En este último caso, el órgano judicial la remitirá inmediatamente al Tribunal Constitucional por medio que asegure su recepción en el plazo máximo de un día, acompañándola de las correspondientes actuaciones, tanto las judiciales como las seguidas ante la Administración electoral, que, para el caso de no obrar en su poder, serán previamente requeridas con carácter urgente. 2ª) Al mismo tiempo, se dará traslado de la demanda a las partes intervinientes en el procedimiento previo, con excepción de la demandante de amparo, para que en el plazo de dos días puedan personarse, mediante procurador habilitado, ante el Tribunal Constitucional y formular las alegaciones que estimen convenientes a su derecho. 3ª) El mismo día del recibimiento del recurso en el Tribunal Constitucional se dará vista del mismo al Ministerio Fiscal para que, en el plazo de un día, pueda efectuar las alegaciones que estime procedentes. 4ª) El Tribunal Constitucional resolverá, sin más trámite, en el plazo de tres días, una vez deducidas las alegaciones a que se refieren los apartados anteriores o transcurridos los plazos correspondientes. 5ª) Todo lo que antecede se entiende sin perjuicio de lo previsto en el artículo 50 de la LOTC, relativo a la admisión a trámite del recurso de amparo (artículo 2 del citado Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional). Para el cómputo de los plazos señalados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 119 de la LOREG, los días se entenderán siempre naturales.

Como ha reiterado el Tribunal Constitucional en numerosas resoluciones,¹⁰⁸⁴ el recurso de amparo electoral sigue siendo, pese a estar previsto en la LOREG y ofrecer ciertas particularidades en su tramitación, “un recurso de amparo en el que solo pueden hacerse valer las presuntas violaciones de los derechos fundamentales supuestamente vulnerados que, por la propia naturaleza del procedimiento electoral en el que se inserta, serán en principio los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución”, esto es, el derecho de sufragio activo y el derecho de sufragio pasivo. Dicho con otras palabras, también del Tribunal Constitucional,¹⁰⁸⁵ la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, “al prever una modalidad específica del recurso de amparo contra actos atinentes a la proclamación de candidaturas electorales, no ha alterado ni podía alterar” la naturaleza de este recurso constitucional, como remedio último para pedir tutela frente a los actos

1084 Por todas, cfr. STC 71/1986, de 31 de mayo (ponente: Francisco Rubio Llorente), *BOE* de 17 de junio de 1986, fund. juríd. 2º; STC 68/1987, *cit.*, fund. juríd. 4º; STC 70/1987, de 23 de mayo (ponente: Luis Díez-Picazo y Ponce de León), *BOE* de 9 de junio de 1987, fund. juríd. único.

1085 STC 71/1986, *cit.*, fund. juríd. 2º. Con análogo criterio, cfr. STC 61/1987, de 20 de mayo (ponente: Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer), *BOE* de 5 de junio de 1987, fund. juríd. 1º.

de los poderes públicos que vulneren los derechos y libertades referidos el artículo 53.2 de la Constitución.

En coherencia con la doctrina anterior, el Tribunal Constitucional subrayó “que la interposición y formalización de un recurso de amparo en materia electoral quedan también sujetas a los presupuestos y requisitos establecidos con carácter general para los recursos de esta naturaleza” (artículos 41 y siguientes de la LOTC), en defecto de los cuales habrá de declararse la inadmisión del recurso de amparo electoral que pretenda interponerse.¹⁰⁸⁶ A pesar de la rotundidad de esta declaración, dada la extraordinaria brevedad de los plazos establecidos en esta modalidad del amparo, el Tribunal Constitucional, en términos generales, se ha mostrado más flexible a la hora de analizar la concurrencia de los requisitos para su admisibilidad.¹⁰⁸⁷

La posibilidad de interponer un recurso de amparo como última garantía tutelar (en el Derecho interno) ante una candidatura o un candidato rechazado o una candidatura o un candidato indebidamente proclamado es absolutamente lógica y coherente, de acuerdo con el esquema tutelar diseñado por la Constitución. En efecto, los derechos presuntamente vulnerados serán, en la inmensa mayoría de los casos, los reconocidos –con carácter de fundamentales– en los dos apartados del artículo 23 de la Constitución (derechos de sufragio activo y pasivo), protegidos por aquel recurso extraordinario de conformidad con el artículo 53.2 de la Constitución.¹⁰⁸⁸

5. La campaña institucional

La denominada campaña institucional de las elecciones es la que, durante el “período” o la “campaña” electoral, llevan a cabo los poderes públicos para informar o incentivar el voto de los ciudadanos. Se refiere a ella el artículo 50.1 de la LOREG. Sin embargo, antes de entrar en el análisis de este precepto y las discusiones doctrinales que ha provocado, es imprescindible reflexionar sobre

1086 STC 71/1987, de 23 de mayo (ponente: Antonio Truyol Serra), *BOE* de 9 de junio de 1987, fund. juríd. único.

1087 Cfr., entre otras, la STC 135/2004, de 5 de agosto (ponente: Pascual Sala Sánchez), *BOE* de 18 de agosto de 2004, fund. juríd. 3º.

1088 Cfr. Oliver Araujo, Joan: *El recurso...*, *op. cit.*, págs. 137-154.

los cambios que ha experimentado el *alcance* del mismo a raíz de la reforma producida en la LOREG por la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero. En efecto, desde la entrada en vigor de la LOREG en 1985 hasta la reforma de 2001, su artículo 50.1 no era de aplicación obligatoria a las elecciones autonómicas (disposición adicional primera, punto 2). Sin embargo, la citada reforma (punto 62 del artículo único de la Ley Orgánica 2/2011), de forma absolutamente injustificada, lo ha convertido en un precepto de aplicación preceptiva a las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (al incluirlo en la disposición adicional primera, punto 2, de la LOREG). Esta inclusión –que confiamos que sea un despiste del legislador, que corregirá enseguida que advierta su error–¹⁰⁸⁹ convertiría automáticamente en inconstitucionales buena parte de las legislaciones autonómicas en este punto, lo que está lejos del sentido común y del constitucional reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral.

La campaña institucional que acompaña a las elecciones, como decíamos, ha sido y sigue siendo objeto de importantes controversias doctrinales.¹⁰⁹⁰ Empecemos, para comprobarlo, con los datos normativos. El artículo 50.1 de la LOREG estaba redactado originariamente con el siguiente tenor literal: “Los poderes públicos pueden realizar en período electoral una campaña de carácter institucional destinada a *informar e incentivar la participación* en las elecciones, sin influir en la orientación del voto de los electores”. La redacción de este precepto fue alterada sustancialmente con la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, que, a partir de entonces, dice así: “Los poderes públicos que, en virtud de su competencia legal, hayan convocado un proceso electoral pueden realizar durante el período electoral una campaña de carácter institucional destinada a *informar* a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo, sin influir, en ningún caso, en la orientación del voto de los

1089 No es este, sin embargo, el criterio de la Junta Electoral Central, pues en su Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, afirma (en el punto cuarto, referido a las campañas institucionales permitidas) que “entre el objeto posible de esas campañas institucionales no se encuentra el fomento de la participación de los electores en la votación, por lo que debe entenderse que no está permitida una campaña con esa finalidad”.

1090 Cfr. Fernández Segado, Francisco: “El régimen jurídico de las campañas institucionales”, en *Corts*, núm. 8, 1999, págs. 211-249; Recoder Vallina, Tatiana: “Las campañas en período electoral: la campaña electoral y la campaña institucional”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, págs. 535-542; Soler Sánchez, Margarita: “Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral”, en *Corts*, núm. 8, 1999, págs. 361-378.

electores”.¹⁰⁹¹ Como vemos, la principal novedad reside en que, originariamente, la campaña institucional estaba destinada a “informar e incentivar la participación” y, tras la reforma del año 1994, debe limitarse a “informar”, sin que pueda extenderse a la promoción o incitación del voto.¹⁰⁹² Esta modificación del artículo 50.1 de la LOREG, de cuyo acierto tenemos muchas dudas, dio satisfacción a aquellos sectores que entienden que la posibilidad de los poderes públicos de incentivar el voto supone romper su neutralidad en los procesos electorales, pues perjudica a aquellas fuerzas políticas que abogan por la abstención (que es, entre nosotros y a diferencia de lo previsto en otros ordenamientos jurídicos, una opción perfectamente legítima). Sin embargo, creemos que la reforma del año 1994, que prohíbe incentivar la participación en las elecciones de carácter general, no fue en absoluto afortunada, pues olvida que el sufragio activo no es solo un derecho fundamental de cada ciudadano (dimensión subjetiva), sino también la base sobre la que se asienta todo el sistema democrático (dimensión objetiva). A nuestro juicio, en la reforma del artículo 50.1 de la LOREG, el legislador no tuvo suficientemente en cuenta esta segunda perspectiva, olvidando que, en un régimen democrático, “la abstención puede considerarse una actitud legítima por parte del votante, pero no constituye un derecho subjetivo y, menos, un derecho fundamental”.¹⁰⁹³

En coherencia con lo anterior, valoramos positivamente la regulación que hacen las leyes electorales autonómicas. Estas, como veremos a continuación, se han apartado de la línea marcada en dicha reforma y han seguido el criterio originario de la LOREG, posibilitando que la campaña institucional, además de informar, pueda incentivar la participación electoral de la ciudadanía. Dicha posibilidad fue reiterada por la Instrucción de la Junta Electoral Central de 13 de septiembre de 1999, sobre el objeto y los límites de las campañas que los organismos públicos desarrollen durante los procesos electorales.¹⁰⁹⁴ En efecto, tras exponer un con-

1091 Añade, el artículo 50.1 de la LOREG, que “esta publicidad institucional se realizará en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial correspondiente al proceso electoral de que se trate, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña” (*in fine*).

1092 Cfr. Santolaya Machetti, Pablo: *Manual...*, *op. cit.*, pág. 123.

1093 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, pág. 26.

1094 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 222, de 16 de septiembre de 1999. Dicha Instrucción quedó sin efectos y fue sustituida por la Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 74, de 28 de marzo de 2011), sobre interpretación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en período electoral.

junto de criterios de cómo deben desarrollarse las campañas institucionales,¹⁰⁹⁵ la Junta Electoral Central concluye su Instrucción afirmando que “las anteriores limitaciones se aplican también a las campañas de *incentivación de la participación* que puedan realizarse, en su caso, *de acuerdo con la legislación electoral autonómica aplicable*”. Lo que viene a reconocer de forma expresa algo que era evidente, a tenor del carácter no imperativo del artículo 50 de la LOREG en las elecciones autonómicas (disposición adicional primera, punto 3, de dicha Ley), esto es, que los legisladores autonómicos pueden ofrecer a los poderes públicos territoriales más capacidad de actuación que la que el legislador estatal da, en la actualidad, a los poderes públicos generales.

Haciendo uso de la mencionada libertad de actuación, las normas electorales autonómicas han establecido que la campaña institucional no es meramente informativa (como es la que prevé la actual redacción del artículo 50.1 de la LOREG). Por el contrario, siguiendo la versión originaria de este precepto, todas las leyes electorales autonómicas (artículos 68.3 LEPV, 25.3 LEG, 27.2 LEAN, 24.1 LEAS, 26.2 LECA, 29 LELR, 23.3 LERM, 30 LECV, 22.2 LEAR, 27.3 LECLM, 22.3 LECC, 21.2 LENA, 30 LEEX, 20.2 LEIB, 11.3 LECM y 31 LECYL) e incluso, excepcionalmente, algún Estatuto de Autonomía de la última hornada (Cataluña)¹⁰⁹⁶ permiten e

1095 Los criterios que fija dicha Instrucción de la Junta Electoral Central, al describir lo que es y cómo debe desarrollarse la campaña institucional, pueden sintetizarse en los siguientes puntos: 1º) Con el fin de hacer efectivos los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral y el principio de igualdad entre los actores electorales, no puede realizarse por los poderes públicos ninguna campaña durante el período electoral que atente contra los mismos. 2º) No se entienden incluidas en la prohibición anterior –siempre que no se violen tampoco dichos principios y no se dirijan directa o indirectamente, mediata o inmediateamente, a inducir el sentido del voto de los electores– las campañas expresamente previstas en la normativa electoral en relación con la información a los ciudadanos sobre la inscripción en las listas del censo electoral o las demás previstas en el artículo 50.1 de la LOREG y concordantes, en su caso, de las leyes electorales de las Comunidades Autónomas; tampoco están vedadas las campañas que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos. 3º) En cualquier caso, las campañas a las que acabamos de referirnos no podrán contener alusiones a los logros obtenidos durante su mandato por el poder público que realice la campaña ni imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.

1096 El artículo 43.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, bajo el rótulo genérico “fomento de la participación”, afirma que “los poderes públicos deben procurar que las campañas institucionales que se organicen con ocasión de los procesos electorales *tengan como finalidad la de promover la participación ciudadana*”. Como subraya el profesor Luis A. Gálvez Muñoz (*Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor –Navarra– 2010, pág. 36), este precepto “tiene la virtualidad, habida cuenta de que Cataluña no cuenta todavía con ley electoral propia, de evitar la aplicación supletoria en las elecciones al Parlamento de esta Comunidad Autónoma

incluso, en algún caso, obligan a que las campañas institucionales también sean incitadoras y fomentadoras de la participación electoral.

El término “incentivar”, según la Real Academia Española,¹⁰⁹⁷ significa “estimular para que algo se acreciente o aumente”. Por tanto, incentivar la participación en las elecciones consiste en llevar a cabo aquellas actuaciones que, previsiblemente, van a incrementar el número de ciudadanos que van a acercarse a las urnas a ejercer su deber cívico.¹⁰⁹⁸ Por ello, a nuestro juicio, la finalidad de incentivar el ejercicio del derecho del sufragio resulta totalmente coherente con el papel nuclear que tienen las elecciones para hacer realidad el valor superior del “pluralismo político” (artículo 1.1 CE) y para la misma existencia de un Estado democrático cuyos poderes emanan del pueblo (artículo 1, apartados 1 y 2, CE).¹⁰⁹⁹ En efecto, sin negar la absoluta legitimidad de la conducta y la propaganda a favor de la abstención,¹¹⁰⁰ hay que subrayar que los poderes públicos autonómicos están facultados y, en ocasiones, obligados a llevar a cabo una campaña publicitaria dirigida a combatirla. No es inoportuno recordar en este momento que la Junta Electoral Central, ya en 1978, estimó que el eslogan “tu deber es votar” era perfectamente admisible, al tratarse de una legítima alusión “al deber cívico de ejercer el derecho de sufragio, deber inseparablemente unido por propia naturaleza a un derecho-función, como es el de voto, aunque no se trate de un deber cuyo incumplimiento comporte consecuencias jurídicas ni sanciones de ninguna clase, a las que, acertadamente, no se aludía en absoluto en el mencionado slogan” utilizado en la campaña institucional.¹¹⁰¹

El diferente régimen establecido en la LOREG y en las leyes electorales autonómicas –en lo relativo a la campaña institucional– “puede producir resultados algo paradójicos en el caso de que se celebren, en el mismo día, dos procesos electorales distin-

del artículo 50.1 de la LOREG, que, como sabemos, no contempla el fomento de la participación en el objeto de las campañas institucionales”. Gracias, pues, al artículo 43.3 del EAC, el Gobierno catalán está facultado para llevar a cabo una campaña institucional para incentivar el voto con ocasión de la celebración de elecciones autonómicas en Cataluña, como ha subrayado la Junta Electoral Central (Acuerdo de 5 de octubre de 2006).

1097 Cfr. Real Academia Española: *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición (2001).

1098 Con criterio análogo, cfr. Fernández Segado, Francisco: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 229-230.

1099 En sentido contrario, cfr. Ballarín Iribarren, Javier: “Comentarios al artículo 50”, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (director: Luis María Cazorla Prieto), Civitas, Madrid, 1986, esp. págs. 436-439.

1100 Costeada, claro está, con fondos privados.

1101 Acuerdo de la Junta Electoral Central de 4 de diciembre de 1978 (adoptado a raíz de un recurso presentado por Esquerra Nacional en el sentido de que se detuviera “el proceso de campaña electoral oficial” y no se celebrase el referéndum constitucional).

tos, cada uno de ellos sometido a su propio régimen jurídico, algo que sucede con frecuencia cuando coinciden las elecciones municipales con las autonómicas”.¹¹⁰² En estos casos, la campaña electoral de los Gobiernos regionales puede ir dirigida a incentivar la participación, sensibilizando a los ciudadanos sobre la importancia de votar en estos comicios, pues son precisamente los Gobiernos y Parlamentos autonómicos los que deciden cuestiones tan importantes para ellos como son la sanidad, la educación, los servicios sociales, la política lingüística, etc. Por el contrario, el Estado –con respecto a las elecciones municipales, que se celebran, en la hipótesis planteada, el mismo día que las elecciones autonómicas– debe limitarse estrictamente “a *informar* a los ciudadanos sobre la fecha de la votación, el procedimiento para votar y los requisitos y trámite del voto por correo” (que, como sabemos, son las únicas acciones que actualmente le permite el artículo 50.1 de la LOREG). A pesar de todo, como señala la profesora Biglino Campos,¹¹⁰³ “este distinto tratamiento jurídico no suscita problemas de importancia”, pues, “al tratarse de dos procesos electorales diferentes, los aplicadores del Derecho pueden distinguir, sin excesivas dificultades, cuál es la norma que se ajusta” a cada uno de ellos.

Es, posiblemente, en el ámbito de las campañas institucionales donde las legislaciones electorales autonómicas han mostrado una mayor capacidad innovadora.¹¹⁰⁴ En este sentido, el profesor Gálvez Muñoz¹¹⁰⁵ afirma que “la diversidad es la nota dominante. Cada legislador ha diseñado como le ha parecido más oportuno los distintos elementos que caracterizan las campañas institucionales de carácter electoral, es decir, la determinación de las instituciones públicas que las realizan, el objeto o fin que han de tener, el período de tiempo en que pueden realizarse y los medios o canales” a través de los cuales deberán adquirir difusión.¹¹⁰⁶ Así, dejando al margen la ya referida diferencia sobre la capacidad incitadora del voto, vamos a subrayar, de forma telegráfica y únicamente a modo de ejemplo, las siguientes singularidades:¹¹⁰⁷

- En todas las legislaciones electorales autonómicas, a excepción de la del País Vasco, la realización de una campaña institucional es para los poderes públicos

1102 Cfr. Biglino Campos, Paloma: “La legislación...”, *op. cit.*, pág. 26.

1103 *Ibidem*, pág. 27.

1104 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 379.

1105 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *Las campañas...*, *op. cit.*, pág. 37.

1106 Para un estudio de este punto en la normativa autonómica, cfr. Cólera Leirado, José Ramón: “La actividad institucional de los poderes públicos en el período electoral”, en *Corts*, núm. 8, 1999, págs. 187-209.

1107 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *Las campañas...*, *op. cit.*, págs. 35-43; Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, págs. 379-380.

una posibilidad, no una obligación (“podrán realizar”, es la fórmula utilizada habitualmente). La LEPV es, como decimos, la única que se refiere a ella como una obligación jurídica, al afirmar que “el Gobierno Vasco *realizará* durante el proceso electoral una campaña de carácter institucional” (artículo 68.3).

- Por lo que se refiere a la duración de la campaña institucional, Andalucía (artículo 27.2 LEAN), Galicia (artículo 25.2 LEG),¹¹⁰⁸ Cantabria (artículo 26.2 LECA), Castilla-La Mancha (artículo 27.3), Castilla y León (artículo 31 LECYL), Navarra (artículo 21.2 LENA), Madrid (artículo 11.3) y las Islas Baleares (artículo 20.2 LEIB) han establecido que solo va a durar los quince días de la “campaña electoral”.¹¹⁰⁹ En consecuencia, no puede extenderse durante todo el “período electoral”, como está previsto en las elecciones generales y en otras elecciones autonómicas (Aragón –artículo 22.2 LEAR–, Asturias –artículo 24.1 LEAS–, Valencia –artículo 30, segundo párrafo, LECV–, Canarias –artículo 22.3 LECC– y Extremadura –artículo 31 LEEX–).¹¹¹⁰ También incluimos en este segundo grupo de Comunidades Autónomas –esto es, las de campaña institucional *ampliada*– al País Vasco, pues la fórmula que utiliza el artículo 68.3 de su Ley electoral (“durante el proceso electoral”), aunque menos clara que las otras dos (“campaña” y “período”), nos parece que debe entenderse en el sentido de que abarca desde el momento mismo de convocatoria de las elecciones.
- Por otra parte, en Asturias, la campaña institucional, antes de ser aprobada por el Gobierno autonómico, debe ser informada por la Diputación Permanente de la Junta General del Principado. En la práctica, como observa atinadamente el profesor Arce Janáriz,¹¹¹¹ esta obligación se ha transformado en no poca medi-

1108 Cfr. Portero Molina, José Antonio: “El régimen electoral del Parlamento de Galicia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 342.

1109 Esta reducción de la campaña institucional ha planteado, como subraya el profesor Luis A. Gálvez Muñoz (*Las campañas...*, *op. cit.*, pág. 38), “problemas prácticos nada desdeñables, pues la información institucional sobre determinados aspectos técnicos de las elecciones debe realizarse, por su propia naturaleza, al comienzo del período electoral y no al de la campaña electoral; es el caso, por ejemplo, de los procedimientos de votación a distancia de los españoles en el exterior o del procedimiento de voto accesible para los discapacitados visuales. La Junta Electoral Central ha entendido, mediante una interpretación bastante forzada, y haciendo uso del artículo 50.1 de la LOREG, que es posible el adelanto de la campaña estrictamente informativa sobre las elecciones”, pero no el de la campaña para incentivar el voto (Acuerdo de 15 de enero de 2009).

1110 La Ley electoral extremeña no emplea ninguna de las dos fórmulas clásicas (“durante la campaña electoral” o “durante el período electoral”), sino una tercera que es, sin embargo, equivalente a esta última (“desde el momento de convocatoria de elecciones”).

1111 Cfr. Arce Janáriz, Alberto: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 370.

da, en el sentido de que no es la Diputación Permanente quien *informa la campaña* institucional, sino que es el Gobierno autonómico quien, antes de su aprobación, *informa de la campaña* a la Diputación Permanente mediante su comparecencia en la Junta General.

- Por lo que se refiere a los sujetos que pueden llevar a cabo la campaña institucional, destaquemos que la LEIB (artículo 20.2) permite realizarla no solo al Gobierno de la Comunidad Autónoma, sino también a los Consejos Insulares (cuatro desde la reforma estatutaria de 2007); las leyes electorales de Galicia, Valencia y Extremadura atribuyen dicha facultad a los “poderes públicos” de la Comunidad Autónoma *in genere* (artículos 25.2 LEG, 30 LECV y 31 LEEX); en tanto que las demás normas electorales territoriales lo hacen al “Consejo de Gobierno” o, simplemente, al “Gobierno” (evidentemente autonómico).
- Las leyes electorales del País Vasco y Aragón, siguiendo en este punto lo dispuesto en el artículo 50 de la LOREG, limitan la campaña institucional a los medios de comunicación social de titularidad pública. En concreto, el inciso final del artículo 68.3 de la LEPV afirma que “la publicidad de la campaña institucional se llevará a cabo en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública dependientes de la Comunidad Autónoma y de los de titularidad estatal limitados al ámbito territorial de dicha Comunidad”. Por su parte, el inciso final del artículo 22.2 de la LEAR ordena que dicha publicidad institucional se realice “en espacios gratuitos de los medios de comunicación social de titularidad pública del ámbito territorial de Aragón, suficientes para alcanzar los objetivos de esta campaña”. El resto de leyes electorales autonómicas no pone límites a los medios de todo tipo a través de los cuales puede difundirse la campaña institucional.
- En Navarra, a raíz de la reforma producida en su Ley electoral por la Ley 4/2004, se ha introducido una recomendable y sana (aunque, tal vez, corta) prohibición en el tercer párrafo del artículo 21 de la LENA: “Las Administraciones Públicas de Navarra no podrán realizar inauguraciones, ni colocación de primeras piedras durante los treinta días naturales anteriores al día en que se celebren las elecciones”.¹¹¹² En la Exposición de Motivos de aquella norma se afirma, de forma pedagógica, que el objetivo de la misma es “evitar cualquier sombra de sospecha entre los ciudadanos sobre el verdadero motivo a que obedecen los

1112 Cfr. Razquin Lizarraga, Martín María: “El régimen electoral de Navarra”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 458.

referidos actos, sobre la recta utilización de los recursos públicos, y para separar la realización de esas actividades de los procesos electorales asegurando su regularidad y transparencia". Como afirma el profesor Gálvez Muñoz,¹¹¹³ "nos encontramos ante una disposición muy relevante", pues se refiere a una cuestión que casi nunca suele ser objeto de regulación, ni siquiera por las leyes de publicidad institucional de las Comunidades Autónomas,¹¹¹⁴ pero que "suele dar muchos problemas" durante los procesos electorales.

- En fin, también merece destacarse que la Ley electoral de Castilla-La Mancha, en el inciso final de su artículo 27.3, prohíbe a los partidos políticos, federaciones,¹¹¹⁵ coaliciones y agrupaciones de electores que concurren a las elecciones utilizar "los slogans, símbolos o carteles utilizados para la campaña institucional". En este caso, se eleva a rango normativo lo que es una doctrina constante de la Junta Electoral Central.¹¹¹⁶

Dejando ahora las legislaciones electorales autonómicas y volviendo a la LOREG, debemos referirnos a los dos nuevos apartados –2 y 3– de su artículo 50 (introducidos por la Ley Orgánica 2/2011), los cuales se declaran de aplicación obligatoria a las elecciones autonómicas (disposición adicional primera, punto 2, LOREG). Con dichos apartados, que han sido interpretados por la Instrucción 2/2011 de la Junta Electoral Central,¹¹¹⁷ se pretende evitar la incidencia de los poderes públicos en las campañas electorales mediante la realización de campa-

1113 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *Las campañas...*, *op. cit.*, pág. 38.

1114 Las normas aprobadas por las Comunidades Autónomas, al amparo de diversos títulos competenciales, para regular las campañas institucionales que realicen sus Administraciones Públicas incluyen, sin excepción, referencias precisas a las campañas que pueden realizarse y a las que no pueden realizarse durante el período electoral (cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: "El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria", en *Corts*, núm. 24, 2010, págs. 63-80; Idem: *Las campañas...*, *op. cit.*, págs. 40-42). En concreto, tienen aprobadas leyes de publicidad institucional: Cataluña (Ley 18/2000, de 29 de diciembre), Valencia (Ley 7/2003, de 20 de marzo), Aragón (Ley 16/2003, de 24 de marzo), Andalucía (Ley 6/2005, de 8 de abril), Asturias (Ley 6/2006, de 20 de junio), Canarias (Ley 7/2007, de 9 de febrero), Castilla y León (Ley 4/2009, de 29 de mayo), Baleares (Ley 13/2010, de 9 de diciembre) y el País Vasco (Ley 6/2010, de 23 de diciembre).

1115 Aunque en el texto del artículo 27.3 de la LECLM las "federaciones" son omitidas, es obvio que deben estar incluidas en la enumeración que realiza este precepto, pues deben seguir el mismo régimen jurídico que los otros tres tipos de sujetos que pueden presentar candidaturas a las elecciones (esto es, los partidos políticos, las coaliciones y las agrupaciones de electores).

1116 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: "El procedimiento...", *op. cit.*, pág. 380.

1117 Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, sobre interpretación del artículo 50 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, en relación al objeto y los límites de las campañas institucionales y de los actos de inauguración realizados por los poderes públicos en período electoral (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 2011).

ñas institucionales de carácter no electoral o la inauguración de obras. En concreto, afirman que, desde la convocatoria de las elecciones y hasta la celebración de las mismas, queda prohibido cualquier acto organizado o financiado –directa o indirectamente– por los poderes públicos que contenga alusiones a las realizaciones o a los logros obtenidos, o que utilice imágenes o expresiones coincidentes o similares a las utilizadas en sus propias campañas por alguna de las entidades políticas concurrentes a las elecciones.¹¹¹⁸ También queda prohibido, durante el mismo período, realizar cualquier acto de inauguración de obras o servicios públicos o proyectos de estos, sea cual sea la denominación utilizada, sin perjuicio de que dichas obras o servicios puedan entrar en funcionamiento en dicho período.¹¹¹⁹

6. La campaña electoral: actos, propaganda y utilización de medios de comunicación de titularidad pública

Podemos definir la campaña electoral,¹¹²⁰ de forma sencilla, como el conjunto de actividades lícitas llevadas a cabo por los candidatos, partidos, federaciones, coali-

1118 La campaña publicitaria de información sobre revalorización de pensiones encargada y pagada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales a principios de 2004, que se solapaba parcialmente con el período electoral previo a los comicios generales del 14 de marzo de este mismo año, es un ejemplo paradigmático de lo que el nuevo apartado 2 del artículo 50 de la LOREG quiere evitar. Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “Propaganda institucional y régimen electoral. Una aproximación desde el estudio de casos”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 79, 2010, págs. 203-220.

1119 Sin embargo, según el punto tercero-2 de la Instrucción 2/2011, de 24 de marzo, de la Junta Electoral Central, “no se consideran incluidas en la prohibición establecida en el artículo 50.3 de la LOREG, las inauguraciones institucionales por autoridades de eventos de carácter comercial, industrial, profesional, económico, cultural, deportivo o lúdico, tales como congresos, ferias de muestras, festivales o fiestas populares, que se celebren de forma regular y periódica en fechas coincidentes con un período electoral, siempre que ni en la organización del evento ni en las intervenciones se contengan alusiones a las realizaciones o a los logros de las autoridades intervinientes, ni tampoco se induzca, directa o indirectamente, mediata o inmediatamente, el sentido del voto de los electores”.

1120 Un excelente estudio sobre las campañas electorales es el que realizó, hace ya más de treinta años, el profesor Luis López Guerra titulado: *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, Fundación Juan March-Editorial Ariel, Madrid, 1977. Cfr., también, Soler Sánchez, Margarita: *Campañas electorales y democracia en España*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castellón, 2001; Martínez i Coma, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008; Crespo Martínez, Ismael y García Orza, Fernando: “La campaña electoral y sus efectos en los electores”, en el libro colectivo *Campañas y elecciones en la Región de Murcia* (coordinadora: María Antonia Martínez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010; Recoder Vallina, Tatiana: “Las campañas...”, *op. cit.*, págs. 508-535.

ciones o agrupaciones electorales con el objetivo de captar votos.¹¹²¹ Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de la Constitución (libertad de expresión en sus diversas manifestaciones), ninguna persona jurídica distinta de las anteriores puede realizar propaganda electoral a partir de la fecha de la convocatoria de las elecciones (artículo 50.3 LOREG). Dicha norma resulta de aplicación a todas las elecciones autonómicas, bien por haberse reproducido en las leyes territoriales específicas (v.g., artículos 68.4 LEPV, 30.2 LECV y 30.2 LELR),¹¹²² bien por aplicación supletoria de la legislación electoral común (disposición adicional primera, punto 3, LOREG).

Se prohíbe (bajo penas de prisión de seis meses a dos años y de multa de seis meses a un año –artículo 144.2 LOREG–) a los miembros en activo de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de las Policías de las Comunidades Autónomas y locales, a los jueces, magistrados y fiscales en activo, y a los miembros de las Juntas Electorales difundir propaganda electoral o llevar a cabo otras actividades de campaña electoral (artículo 52 LOREG). Se trata de un precepto de aplicación obligatoria a las elecciones autonómicas, que –de forma totalmente innecesaria– se ha reproducido en el artículo 69 de la Ley electoral vasca.

Las campañas electorales autonómicas,¹¹²³ como las demás que se desarrollan en España, tienen actualmente una duración de quince días (artículo 51.2 LOREG).¹¹²⁴ No le falta razón al profesor Presno Linera¹¹²⁵ cuando considera una extralimitación de esta Ley el que fije imperativamente la duración exacta de las campañas electorales autonómicas en “quince días”, pues no llegamos a comprender por qué una campaña electoral autonómica de catorce o dieciséis días podría afectar negativamente a la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de su derecho de sufragio (artículo 149.1.1ª CE). La campaña electoral termina, en todo caso, a las cero horas del día inmediatamente anterior a la votación, para permitir la mal llamada “jornada de reflexión”.¹¹²⁶ Se trata, en realidad, de un día de obligado *enfria-*

1121 Sobre la importancia de la propaganda en las campañas electorales, cfr. Barranco Saiz, Francisco Javier: *Marketing político y electoral*, Pirámide-ESIC, Madrid, 2010.

1122 Cfr. Muñoz Arnau, Juan Andrés: “El régimen electoral de La Rioja”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 389.

1123 Cfr. Pajares Montolío, Emilio: “La financiación...”, *op. cit.*, págs. 239-251.

1124 La duración exacta de quince días fue fijada por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de reforma de la LOREG. En su redacción originaria, el artículo 51.2 de esta última norma establecía que la campaña electoral duraría “quince días como mínimo y veintinueve días como máximo”.

1125 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: “Nuevos...”, *op. cit.*, págs. 122-123.

1126 Cfr. Balaguer Callejón, Francisco: “El día de reflexión: prohibición de manifestaciones, encuestas electorales y utilización de nuevas tecnologías”, ponencia presentada a la *Jornada sobre la*

miento de los ánimos, con interdicción de los enfrentamientos dialécticos que inexorablemente produce la campaña electoral, pues una vez que esta ha concluido no puede difundirse propaganda ni realizarse acto alguno de solicitud del voto¹¹²⁷ (así lo expresa, muy claramente, el artículo 71.3 de la LEPV).¹¹²⁸ Además, su existencia, de forma indirecta, puede coadyuvar a la libertad en el ejercicio del derecho de sufragio activo, “al sustraer al elector de eventuales presiones propagandísticas en los momentos inmediatamente anteriores a la emisión” del voto.¹¹²⁹

Aunque algunos preceptos de la LOREG relativos a la campaña electoral (como el citado artículo 51.2) son de aplicación imperativa a las elecciones de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, estas –no obstante– pueden regular otros aspectos ciertamente relevantes. Entre ellos, y a modo de ejemplo, podemos citar: los sujetos de la campaña, la publicidad mediante carteles, los espacios electorales, los locales públicos para realizar actos de campaña, la distribución de los tiempos de propaganda en los medios de comunicación públicos y algunas de las cuestiones relacionadas con la denominada, en términos periodísticos, “precampaña electoral” (encuestas, sondeos por internet, proyecciones de voto, etc.).¹¹³⁰ De hecho, esta última facultad de las Comunidades Autónomas –para regular determinadas actividades políticas que se llevan a cabo en este lapso nebuloso que es la “precampaña electoral”– adquiere cada vez mayor importancia.¹¹³¹ En efecto, aunque no se puede difundir propaganda electoral ni realizar acto alguno de campaña electoral durante el período comprendido entre la convocatoria de las elecciones y el inicio legal de la campaña,¹¹³² dicha prohi-

reforma del régimen electoral general, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, día 23 de octubre de 2008; Ramos Sánchez, Alfredo: “La jornada de reflexión electoral no excluye, en principio, la celebración de manifestaciones en ejercicio del derecho de reunión”, en *La Ley*, núm. 7.589, día 15 de marzo de 2011, págs. 11-12.

1127 Serán castigados con la pena de prisión de tres meses a un año o la de multa de seis a veinticuatro meses quienes realicen “actos de propaganda una vez finalizado el plazo de campaña electoral” (artículo 144.1.a LOREG).

1128 “Los candidatos, partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones no podrán realizar, en el día de la votación ni en el inmediato anterior, ningún tipo de manifestación ni declaración pública en los medios de comunicación social relativas a la captación del sufragio” (artículo 71.3 LEPV).

1129 Cfr. Presno Linera, Miguel Ángel: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 207.

1130 Cfr. Álvarez Conde, Enrique: “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, 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, pág. 106.

1131 Para la distinción entre precampaña electoral y campaña electoral, cfr. Santolaya Machetti, Pablo: “Algunos problemas de regulación de las campañas electorales”, en *Corts*, núm. 24, 2010, págs. 269-271.

1132 En coherencia con ello, la obtención gratuita de medios proporcionados por las Administraciones Públicas quedará limitada al período estricto de la campaña electoral.

bición no alcanza a las actividades que habitualmente realizan los partidos, federaciones y coaliciones en el ejercicio de sus funciones constitucionalmente reconocidas (artículo 6 CE), sobre todo al amparo del artículo 20 de la Constitución (libertades de expresión e información en sentido amplio). Amparándose en esta posibilidad de actuación, interpretada muy generosamente por la jurisprudencia, la llamada “precampaña electoral” se ha ido acercando cada vez más a la campaña electoral. Ciertamente, en dieciséis de las diecisiete Comunidades Autónomas, la única diferencia real entre aquella y esta (a menudo imperceptible para numerosos ciudadanos) es que, en esta última, se puede solicitar el voto de forma expresa y, en cambio, en aquella se hace de forma implícita, aunque también muy evidente. Solo la Ley electoral del País Vasco, con buen criterio, ha regulado de forma detallada la precampaña electoral, indicando expresamente lo que se puede hacer y lo que no está permitido durante la misma. En concreto, durante este lapso, se prohíbe a los candidatos, partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones “las acciones publicitarias dirigidas a la captación del sufragio”, considerándose como tales, “aunque en ellas no se pida directamente el voto”, las siguientes: la inserción de anuncios en los medios de comunicación social (tanto públicos como privados); la colocación en la vía pública de vallas publicitarias, banderolas, pancartas, carteles, etcétera; y el reparto de cartas o folletos bien directamente o por correo (artículo 71.1 LEPV). Sin embargo, no se entenderán incluidas dentro de estas prohibiciones, “las actividades habituales de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones electorales dirigidas a difundir ideas y opiniones y, en general, al ejercicio de las funciones que les están reconocidas por el ordenamiento jurídico, particularmente la presentación de candidatos y programas, siempre que no se pida el voto” (artículo 71.2 LEPV).

La preocupación del legislador estatal por los *excesos* de la denominada “precampaña electoral” ha llevado a que la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, haya reformado en profundidad el artículo 53 de la LOREG (aplicable imperativamente a las elecciones autonómicas). Así, en su segundo apartado, ahora afirma que, “desde la convocatoria de las elecciones hasta el inicio legal de la campaña, queda prohibida la realización de publicidad o propaganda electoral mediante carteles, soportes comerciales o inserciones en prensa, radio u otros medios digitales, no pudiendo justificarse dichas actuaciones por el ejercicio de las actividades ordinarias de los partidos, coaliciones o federaciones reconocidas” constitucionalmente. El alcance y motivo de esta restricción de la publicidad electoral se indican en el Preámbulo de la citada Ley Orgánica 2/2011, al afirmar: “Con la reforma, la contratación de la publicidad electoral en los distintos soportes publicitarios solo podrá realizarse en los quince días estrictos de campaña, lo que significa una reducción del peso de la publicidad y propaganda”, así como “una mayor inciden-

cia en la exposición y debate de los programas y propuestas concretas que cada partido proponga”. Lamentablemente, estos límites temporales de la campaña electoral –¡tan razonables!– han quedado en buena medida desvirtuados, en la primera ocasión en que debían aplicarse, por la –a nuestro juicio– desacertada doctrina de la Junta Electoral Central.¹¹³³

La celebración de actos públicos de campaña electoral se rige por lo dispuesto en la legislación reguladora del derecho de reunión;¹¹³⁴ sin embargo, las atribuciones encomendadas en esta materia a la autoridad gubernativa se entienden asumidas por las Juntas Electorales Provinciales (sin perjuicio de la potestad de la Junta Electoral Central de unificación de criterios interpretativos). Se mantienen, en todo caso, las atribuciones de la autoridad gubernativa respecto al orden público; precisamente por ello, las Juntas deben informar a la indicada autoridad de las

1133 En efecto, el punto segundo de su Instrucción 3/2011, de 24 de marzo (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 2011), permite expresamente: la realización o participación en mítines y actos destinados a presentar las candidaturas o el programa electoral (para ello, las formaciones políticas y los candidatos podrán dar a conocer estos actos por *cualquier medio de difusión*); la intervención de los candidatos y de los representantes de las formaciones políticas que concurran a las elecciones en entrevistas o debates en los medios de comunicación de titularidad pública o privada; la realización y distribución de folletos, cartas o panfletos, o el reparto de soportes electrónicos (CD, DVD, memorias USB, etc.), en los que se den a conocer los candidatos o el programa electoral; la utilización de vehículos particulares con fotos de los candidatos o la denominación, siglas o símbolos de una formación política, para dar a conocer a los candidatos o informar sobre los actos públicos de presentación de estos o del programa electoral, siempre que no suponga contratación alguna para su realización; la exhibición de fotos de los candidatos o de la denominación, siglas o símbolos de una formación política en la fachada exterior de los lugares en que radiquen las sedes y locales de esta; el envío de correos electrónicos o de mensajes SMS, o la distribución de contenidos por radiofrecuencia (Bluetooth) para dar a conocer a los candidatos o el programa electoral, siempre que no implique la contratación de un tercero para su realización; y la creación o utilización de páginas web o sitios web de recopilación de textos o artículos (blogs) de las formaciones políticas o de los candidatos, o la participación en redes sociales (Facebook, Twitter, Tuenti, etc.), siempre que no suponga ningún tipo de contratación comercial para su realización. Como dice el refranero castellano, “para ese viaje no se necesitan alforjas”. De hecho, CIU y PNV señalaron que se pretende burlar la reforma producida por la Ley Orgánica 2/2011, después de haber dado la impresión de querer recortar los gastos. En el mismo sentido, Fernando Gara (*El País*, 21 de marzo de 2011, pág. 24), en relación al Proyecto de Instrucción 3/2011 de la Junta Electoral Central, afirma que incluye una reinterpretación “tan permisiva” de la reforma que eliminaba la precampaña electoral que, prácticamente, “permite todo tipo de publicidad antes del inicio oficial de la campaña”. Y apostilla, a modo de ejemplo, “basta con incluir en una cuña o un cartel una referencia a un acto para que se esté sorteando el precepto legal que impide las precampañas”.

1134 Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. También, el artículo 180 de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

reuniones cuya convocatoria les haya sido comunicada. Los Ayuntamientos deberán reservar locales oficiales y lugares públicos de uso gratuito para la celebración de actos de campaña electoral (artículo 54 LOREG). Las candidaturas tendrán derecho a realizar publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada, sin que los gastos realizados en esta publicidad puedan superar el veinte por ciento del límite de gasto total legalmente previsto. Las tarifas para esta publicidad electoral no serán superiores a las vigentes para la publicidad comercial y no podrá producirse discriminación alguna entre las candidaturas en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de esos espacios de publicidad, en los que deberá constar expresamente su condición (artículo 58 LOREG). Por lo que se refiere a los envíos postales de propaganda electoral, por orden ministerial, se fijan tarifas especiales.

En cuanto a la utilización de los *medios de comunicación* para realizar la campaña electoral, los artículos 60 y siguientes de la LOREG establecen la regulación básica. El punto de partida es que no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública ni en las emisoras de televisión privada. Sin embargo, durante la campaña electoral, los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública, conforme a las siguientes reglas:

- La distribución de espacios gratuitos para propaganda electoral se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes.
- Si el ámbito territorial del medio o el de su programación fueran más limitados que el de la elección convocada, la distribución de espacios se hace atendiendo al número total de votos que obtuvo cada partido, federación o coalición en las circunscripciones comprendidas en el correspondiente ámbito de difusión o, en su caso, de programación.
- Si simultáneamente a las elecciones al Congreso de los Diputados se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma o elecciones municipales, solo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones al Congreso, para la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales.
- Si las elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma se celebran simultáneamente a las elecciones municipales, solo se tienen en cuenta

los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.

- En el supuesto previsto en el párrafo anterior, y siempre que no sea aplicable la regla del párrafo tercero, la distribución de espacios en la programación general de los medios nacionales se hace atendiendo a los resultados de las anteriores elecciones municipales.
- Si simultáneamente a las elecciones al Parlamento Europeo se celebran elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, solo se tienen en cuenta los resultados de las anteriores elecciones a dicha Asamblea para la distribución de espacios en los medios de difusión de esa Comunidad Autónoma o en los correspondientes programas regionales de los medios nacionales.
- A falta de regulación expresa, las Juntas Electorales competentes establecen los criterios para la distribución de espacios en los medios de comunicación de titularidad pública en los supuestos de coincidencia de elecciones.

Una Comisión de Radio y Televisión, designada por la Junta Electoral Central y bajo su dirección, debe efectuar la propuesta de distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral.¹¹³⁵ En todo caso –de conformidad con el artículo 65 de la LOREG–, es la Junta Electoral Central la autoridad competente para distribuir los espacios gratuitos de propaganda electoral que se emiten por los medios de comunicación públicos cualquiera que sea el titular de los mismos. No obstante, la Junta Electoral Central puede delegar en las Juntas Electorales Provinciales la distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en las programaciones regionales y locales de los medios de comunicación de titularidad estatal y de aquellos otros medios de ámbito similar que tengan también el carácter de públicos. En este supuesto, se constituye, en dicho ámbito territorial, una comisión con las mismas atribuciones que la estatal (esto es, la propuesta de distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral) y con una composición que tenga en cuenta la representación parlamentaria en el Congreso de los

1135 Esta Comisión de Radio y Televisión está integrada por un representante de cada partido, federación o coalición que, concurriendo a las elecciones convocadas, cuente con representación en el Congreso de los Diputados. Dichos representantes votarán ponderadamente de acuerdo con la composición de la Cámara. La Junta Electoral Central, que como hemos dicho designa a todos los miembros de esta Comisión, también elige a su Presidente de entre los representantes nombrados (artículo 65, apartados 3 y 4, LOREG).

Diputados del ámbito territorial respectivo.¹¹³⁶ Dicha Comisión actúa bajo la dirección de la correspondiente Junta Electoral Provincial.

En el supuesto de que se celebren solamente elecciones a una Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma, las funciones previstas en el artículo 65 de la LOREG, respecto a los medios de titularidad estatal, se entenderán limitadas al ámbito territorial de dicha Comunidad, y serán ejercidas en los términos previstos en esta Ley por la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o, en el supuesto de que esta no esté constituida, por la Junta Electoral de la provincia cuya capital ostente la de la Comunidad. En el mismo supuesto, la Junta Electoral de Comunidad Autónoma tiene respecto a los medios de comunicación dependientes de la Comunidad Autónoma o de los municipios de su ámbito, al menos, las competencias que este artículo atribuye a la Junta Electoral Central, incluida la de dirección de una Comisión de Radio y Televisión si así lo prevé la legislación de la Comunidad Autónoma que regule las elecciones a la respectiva Asamblea Legislativa (artículo 65.6 LOREG).

El respeto al pluralismo político y social, así como a la igualdad, la proporcionalidad y la neutralidad informativa en la programación de los medios de comunicación de titularidad pública en período electoral, serán garantizados por la organización de dichos medios y su control previstos en las leyes. Las decisiones de los órganos de administración de los referidos medios en el indicado período son recurribles ante la Junta Electoral competente, siguiendo el procedimiento que fije la Junta Electoral Central. Durante el período electoral, las emisoras de titularidad privada deberán respetar los principios de pluralismo e igualdad. Asimismo, en dicho período, las televisiones privadas deberán respetar también los principios de proporcionalidad y neutralidad informativa en los debates y entrevistas electorales, así como en la información relativa a la campaña electoral, de acuerdo con las instrucciones que, a tal efecto, elabore la Junta Electoral competente (artículo 66 LOREG).¹¹³⁷ Por otra parte, cuando por cualquier medio de comunicación social se difundan hechos que aludan a candidatos o dirigentes de

1136 Cfr., a modo de ejemplo, la Instrucción 5/2011, de 7 de abril, de la Junta Electoral Central, sobre distribución de espacios gratuitos de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública y delegación de competencias en las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma y Provinciales en relación con las elecciones de 22 de mayo de 2011 (*Boletín Oficial del Estado* de 9 de abril de 2011).

1137 Dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 66 de la LOREG en la versión dada por la Ley Orgánica 2/2011, la Junta Electoral Central aprobó la Instrucción 4/2011, de 24 de marzo, en la que dispensa un tratamiento diferenciado a los medios públicos y privados (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de marzo de 2011).

los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones que concurran a la elección, que estos consideren inexactos y cuya divulgación pueda causarles perjuicio, podrán ejercitar el derecho de rectificación, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 2/1984, de 23 de marzo, reguladora del derecho de rectificación, con las siguientes especialidades: a) Si la información que se pretende rectificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permita divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar, a su costa, dentro del plazo indicado en otro medio de la misma zona y de similar difusión. b) El juicio verbal regulado en el párrafo 2 del artículo 5 de la mencionada Ley Orgánica se celebrará dentro de los cuatro días siguientes al de la petición (artículo 68 de la LOREG, innecesariamente reproducido en el artículo 86 de la LEPV).

Analizando la concreta regulación de la campaña electoral en los Estatutos de Autonomía y, especialmente, en las leyes autonómicas, vemos que la mayoría de estas normas centra su interés en la distribución de los espacios de propaganda electoral gratuitos en los medios de comunicación de titularidad pública, aunque también hemos encontrado alguna singularidad –ciertamente menor– en otros aspectos. Sin pretensión de exhaustividad, podemos destacar las siguientes especialidades autonómicas:¹¹³⁸

- El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía (2007) afirma que la ley electoral regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria (artículo 105.2).¹¹³⁹ El formato y el número de dichos debates, de realización obligatoria, no serán seguramente cuestiones pacíficas.
- La Ley de elecciones al Parlamento Vasco (artículos 73 y 79) prohíbe, bajo pena de multa, la colocación de propaganda gráfica o la realización de pintadas fuera de los emplazamientos y espacios destinados al efecto por los Ayuntamientos.¹¹⁴⁰

1138 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 381.

1139 Este mandato estatutario, como subraya César Girón López (“Artículo 105. Ley electoral”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* [coordinadores: Mónica Ortiz Sánchez e Ignacio Carrasco López], Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008, pág. 718), constituye una “auténtica novedad”.

1140 A estos efectos, los Ayuntamientos, dentro de los siete días siguientes a la convocatoria, comunicarán los emplazamientos disponibles para la colocación gratuita de carteles a la correspondiente Junta Electoral de Zona. La cual los distribuirá equitativamente, de forma que todas las candidaturas dispongan de igual superficie y análoga utilidad en cada uno de los emplazamientos disponibles (artículo 75.3 y 4 LEPV).

También excluye la colocación de banderines, cintas u otros elementos semejantes, de pegatinas en las señales de tráfico u otros rótulos de señalización urbana, de trípodes o soportes semejantes en el suelo, de banderolas y pancartas, así como de cualquier elemento de propaganda gráfica instalado en o sobre vallas, balaustradas, muros o jardines. Por último, la Ley electoral vasca también prohíbe el lanzamiento de octavillas. Con todas estas prohibiciones, como señala el profesor García Herrera,¹¹⁴¹ se pretenden controlar “los excesos de propaganda para evitar el deterioro del medio ambiente urbano”. Lo que se ha conseguido solo a medias, pues estas normas han sido infringidas en una medida importante, especialmente en aquellas elecciones de las cuales han sido excluidas algunas fuerzas políticas por aplicación de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos. También establece la Ley vasca (artículo 72.1) que el gasto por inserción de publicidad en la prensa periódica y en las emisoras de radio de titularidad privada no podrá superar el veinte por ciento del límite del gasto legalmente previsto (lo que reproduce el artículo 58.1 de la LOREG), ni el gasto en espacios comerciales autorizados para colocar propaganda gráfica, el veinticinco por ciento de dicho límite (artículo 75.1 LEPV). Con ello se pretende “imponer el control del gasto y orientar la propaganda hacia el debate en los medios de comunicación y los actos” de las formaciones políticas.¹¹⁴² Asimismo, en la Ley electoral del País Vasco se incluyen aspectos tan reglamentistas como que los partidos políticos, federaciones y coaliciones son responsables civilmente (sin perjuicio, claro está, de las responsabilidades administrativas en que puedan incurrir) de los daños causados a los inmuebles por cualquier tipo de propaganda gráfica (artículo 78.1); que dichas organizaciones, dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones, deben proceder a retirar la propaganda gráfica de los lugares en los que la colocaron (artículo 80.1); que cuando se hubiera superpuesto propaganda gráfica de distintas fuerzas políticas, corresponderá retirarla a la última que la hubiera colocado (artículo 80.2); o que, si no cumplen lo indicado anteriormente, los Ayuntamientos procederán a retirar la propaganda gráfica a su costa (artículo 80.3).

- Por lo que se refiere a la Ley electoral del Parlamento de Galicia, resulta ilustrativo el escalonamiento –en cuatro grados– que hace del tiempo de propaganda en la televisión y la radio públicas que se otorga a las formaciones políticas, en función

1141 Cfr. García Herrera, Miguel Ángel: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 323.

1142 *Ibidem*.

del porcentaje de votos obtenidos y de si lograron o no representación parlamentaria en las anteriores elecciones autonómicas. En concreto, su artículo 29.1 dispone que la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en la Televisión y la Radio Gallegas se efectuará con arreglo al siguiente baremo: a) diez minutos de televisión y treinta de radio para los partidos, federaciones y coaliciones que no han concurrido u obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia; b) veinte minutos de televisión y cuarenta de radio para aquellos que, obteniendo representación, no han alcanzado el cinco por ciento del total de votos válidos emitidos en la Comunidad Autónoma; c) treinta minutos de televisión y sesenta de radio para los que han obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia y han alcanzado entre el cinco y el quince por ciento del total de votos; y d) cuarenta y cinco minutos de televisión y ochenta de radio para los que han obtenido representación en las anteriores elecciones al Parlamento de Galicia y han alcanzado, al menos, un quince por ciento del total de votos. Asimismo, en la campaña electoral al Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, también debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley gallega 7/2004, de 16 de julio, para la igualdad de mujeres y hombres. En efecto, a tenor del mismo, la Junta de Galicia fomentará el debate electoral sobre las cuestiones de género, a través del incremento en un diez por ciento del tiempo gratuito de propaganda electoral en los medios de comunicación de la Compañía de Radio Televisión de Galicia concedido a las candidaturas al Parlamento gallego, si lo destinan a la explicación de su programa sobre esas cuestiones. Este incremento del tiempo gratuito de propaganda electoral se distribuirá, en todo caso, con arreglo a los criterios establecidos en la Ley de elecciones al Parlamento de Galicia.¹¹⁴³

- El artículo 28 de la Ley de elecciones al Principado de Asturias, con criterios ciertamente mejorables, establece que la distribución del tiempo gratuito de propaganda en cada medio de titularidad pública se efectuará conforme al siguiente baremo: a) diez minutos para los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores que no hubieren concurrido o no hubieren obtenido representación en las anteriores elecciones a la Junta General del Principado o para aquellos que, habiéndola obtenido, no hubiesen alcanzado el tres por ciento del total de votos válidos emitidos en el territorio de la Comunidad Autónoma¹¹⁴⁴

1143 En opinión del profesor Enrique Arnaldo Alcubilla (“El procedimiento...”, *op. cit.*, págs. 380-381), este precepto solo se justifica a partir de una concepción “*more matemático* de la democracia deliberante”.

1144 Llama la atención que, para la distribución de los tiempos de propaganda gratuitos en los medios de comunicación públicos, se tome como referencia el tres por ciento de los votos

(nos parece muy criticable esta regulación, pues equipara, a estos efectos, las formaciones que lograron representación parlamentaria en las anteriores elecciones con las que no la lograron e incluso con las que ni siquiera contendieron); b) veinte minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que, habiendo obtenido representación en las anteriores elecciones, hubieren alcanzado entre el tres y el veinte por ciento del total de votos (también parece censurable una horquilla de diecisiete puntos de diferencia, siendo aconsejable introducir un escalón intermedio); y c) treinta minutos para los partidos, federaciones y coaliciones que hubiesen alcanzado en las anteriores elecciones más de un veinte por ciento de los votos. En todo caso, la Junta Electoral del Principado de Asturias tiene la obligación de ponderar adecuadamente, para la distribución de tiempos gratuitos de propaganda electoral, las siguientes situaciones derivadas de las anteriores elecciones a la Junta General: partidos o federaciones que, habiéndose presentado formando coalición, concurren en las ahora convocadas independientemente; partidos o federaciones que, habiéndose presentado en forma independiente, concurren en las elecciones ahora convocadas formando coalición con otros partidos o federaciones; y partidos o federaciones que, habiéndose presentado formando coalición, concurren en los comicios ahora convocados integrados en otra distinta.

- Las críticas que acabamos de formular a la Ley electoral del Principado de Asturias las podemos reproducir en relación a la Ley electoral de la Comunidad de Madrid, pues –para la distribución del tiempo gratuito de propaganda electoral en los medios de comunicación de titularidad pública– equipara las formaciones políticas que en las elecciones anteriores lograron uno o dos escaños con aquellas que no obtuvieron ninguno o que ni siquiera concurren a las mismas (artículo 13.3.a LECM). Además, equipara las formaciones políticas que en las elecciones anteriores obtuvieron entre tres y veinte diputados (esto es, una horquilla de diecisiete parlamentarios) o entre el cinco y el veinte por ciento de los votos válidos emitidos (es decir, una horquilla de quince puntos). A nuestro juicio, un escalón intermedio entre la cota máxima y mínima de las dos horquillas, alternativas, que fija el artículo 13.3.b de la LECM parece de absoluta justicia distributiva, ya que un partido político que obtiene tres escaños o un cinco por ciento de los votos es un partido casi testimonial; en cambio, una formación política que obtiene veinte diputados o el veinte por ciento de los votos

válidos emitidos “en el territorio de la Comunidad Autónoma” (artículo 28.a LEAS), en tanto que la barrera electoral está fijada solo en el tres por ciento de los votos válidos emitidos “en la circunscripción” (artículo 13.1.a LEAS).

representa a una parte muy importante de la ciudadanía de Madrid. Pero esto no es todo. A la vista de estos dos apartados (a y b) del artículo 13.3 de la LECM no podemos menos que poner de relieve una manifiesta incongruencia. En efecto, el apartado “a” contempla, entre otras, la hipótesis de un partido político que en la anterior legislatura haya obtenido uno o dos diputados (un número “inferior a tres”, dice la Ley); pues bien, para alcanzar dicha representación, habrá sido necesario que dicho partido haya superado la barrera electoral, fijada en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la Comunidad de Madrid, que es, precisamente, una de las dos condiciones que contempla el apartado “b”. Por tanto, al partido político que, en la anterior convocatoria electoral, obtuvo uno o dos escaños no le será de aplicación el tiempo gratuito que concede el apartado “a”, sino necesariamente el que otorga el apartado “b”, al serle más favorable.

- En algunas leyes electorales autonómicas, de forma discutible, solo se conceden tiempos de propaganda gratuitos en los medios de comunicación pública a aquellos partidos, federaciones y coaliciones que presenten candidaturas en todas las circunscripciones (artículos 83.2 LEPV, 30.2 LECLM, 32.3 LECV y 36.2 LEEX), en las tres cuartas partes (artículo 29.2 LEG), en las dos terceras partes (artículo 33.2 LECYL) o en la mitad si se trata de agrupaciones de electores federadas (artículo 23.2 LEIB).¹¹⁴⁵

Dejando traslucir una preocupación similar a la que aparece en otras leyes autonómicas, la Ley canaria 1/2010, de 26 de febrero, de igualdad entre mujeres y hombres, afirma que se fomentará que “en los debates electorales se incorpore la cuestión de género relacionada con la igualdad entre mujeres y hombres”. Añadiendo, a continuación, que, en los debates y entrevistas que se celebren durante el período electoral (tanto en medios de titularidad pública como privada) “se recomienda” dedicar un apartado a explicar las propuestas electorales de cada partido, federación, coalición o agrupación en política de igualdad (artículo 61). Sin dudar de la buena intención de este precepto, sí que dudamos de su acierto, pues no creemos que la función de las normas sea, precisamente, “recomendar”.

1145 Normas similares (variando el tiempo de emisión concedido) a favor de las agrupaciones electorales *que se federen* para realizar propaganda en los medios de titularidad pública, también pueden verse en los artículos 83.2 LEPV, 32.4 LECV, 36.3 LEEX, 29.3 LEG y 33.3 LECYL.

7. Las papeletas y los sobres electorales

Durante los quince días de la campaña electoral –en los cuales, como hemos dicho, se llevan a cabo las actividades lícitas de los diferentes candidatos, partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones con la finalidad de conseguir el voto de los ciudadanos–, se realizan, paralelamente, otras actuaciones que resultan imprescindibles para que la elección pueda tener efectivamente lugar.¹¹⁴⁶ Entre ellas, ocupan un lugar muy destacado la edición de papeletas y sobres electorales (artículos 70 y 71 LOREG), la formación de las Mesas Electorales (artículos 25 a 28 LOREG) y la designación de apoderados e interventores (artículos 76 a 79 LOREG), sin olvidar otras actividades menos relevantes pero también dirigidas a que la jornada electoral se desarrolle con todas las garantías y sin problemas. Nos detendremos ahora, de forma breve, en la edición de papeletas y sobres electorales.¹¹⁴⁷

De los dos artículos de la LOREG que se dedican expresamente a las papeletas y los sobres electorales,¹¹⁴⁸ solo los apartados 1 y 3 del artículo 70 tienen carácter imperativo para las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (disposición adicional primera, punto 2, LOREG), en tanto que el segundo apartado de dicho artículo y todo el artículo 71 únicamente tendrán carácter supletorio de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas (como hemos reiterado, solo son de aplicación en las elecciones a sus Parlamentos en el supuesto de que los mismos no legislen sobre dichas materias). Así, de conformidad con aquellos preceptos imperativos, podemos afirmar que las Juntas Electorales competentes (en nuestro caso, las Juntas Electorales de Comunidad Autónoma –v.g., Principado de Asturias y Cantabria–, las Juntas Electorales Provinciales –v.g., Andalucía y Aragón– o las Juntas Electorales de Zona –v.g., Islas Baleares–) aprueban el modelo oficial de las papeletas correspondientes a su circunscripción (de acuerdo con los criterios establecidos en las disposiciones especiales de la LOREG o en otras normas de rango reglamentario)¹¹⁴⁹ y verifican que las papeletas y los sobres de votación confeccionados por los gru-

1146 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 381.

1147 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *La confección del voto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 37-54.

1148 Cfr. Abad López, Miguel Ángel: “Dos consideraciones sobre la presentación de candidaturas y las papeletas de votación”, en el libro colectivo *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, págs. 131-134.

1149 Normalmente, decretos de los Gobiernos autonómicos.

pos políticos que concurren a las elecciones se ajustan al modelo oficial. En el estudio de las papeletas y los sobres electorales (especialmente en lo relativo a sus características, condiciones de impresión, color, contenido y lengua) es preciso acudir al artículo 4 y a los anexos 3 y 4 del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales,¹¹⁵⁰ el cual –de acuerdo con su disposición adicional segunda– “es de aplicación en los términos de la disposición adicional primera” de la LOREG.

Las papeletas y los sobres electorales han sido regulados, de forma muy similar, en todas las leyes autonómicas (artículos 88-91 LEPV, 30-32 LEG, 31-33 LEAN, 29-30 LEAS, 32-34 LECA, 35-37 LELR, 27 LERM, 33-35 LECV, 26-28 LEAR, 31-33 LECLM, 24-26 LECC, 25-27 LENA, 37-40 LEEX, 25-26 LEIB, 14-15 LECM y 35-39 LECYL). Las papeletas, que serán del mismo color que el sobre que las protege, deberán contener las siguientes indicaciones (con algunas ligeras singularidades que luego indicaremos): la denominación, siglas y símbolo del partido, coalición, federación o agrupación de electores que presente la candidatura; los nombres y apellidos de los candidatos y los suplentes, según su orden de colocación, así como, en su caso, la condición de independiente de los candidatos que concurren con tal carácter o, en caso de coaliciones electorales, la denominación del partido a que pertenezca cada uno si así se ha hecho constar en la presentación de la candidatura. Los Gobiernos autonómicos, a través de la Administración a su servicio, asegurarán la disponibilidad de las papeletas y de los sobres de votación, sin perjuicio de su eventual confección por las entidades políticas que concurren a las elecciones (para distribuirlos a través del denominado *mailing* electoral). La confección de las papeletas y los sobres se iniciará inmediatamente después de la proclamación de candidatos. No obstante, si se han interpuesto recursos contencioso-administrativos contra dicha proclamación, la confección de las papeletas correspondientes se pospondrá, en la circunscripción electoral donde hayan sido interpuestos, hasta la resolución de dichos recursos. Las primeras papeletas confeccionadas se entregarán bien a la Delegación del Gobierno central en la Comunidad Autónoma correspondiente (v.g., Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha,

1150 *Boletín Oficial del Estado*, núm. 92, de 17 de abril de 1999. Modificado por el Real Decreto 1382/2002, de 20 de diciembre (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 305, de 21 de diciembre de 2002) y por la Orden INT/662/2011, de 23 de marzo, por la que se modifican los anexos del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, de regulación complementaria de los procesos electorales (*Boletín Oficial del Estado*, núm. 75, de 29 de marzo de 2011). Esta última reforma fue posible porque la disposición final primera del Real Decreto 605/1999 habilita al Ministro del Interior para, previo informe de la Junta Electoral Central, modificar el contenido de sus anexos.

Castilla y León, Galicia¹¹⁵¹ y Navarra) bien a la Delegación Provincial de la Oficina del Censo Electoral¹¹⁵² (v.g., Madrid, Valencia, Extremadura, Canarias, La Rioja y Murcia) para su envío, tanto en un caso como en otro, a los residentes ausentes que vivan en el extranjero. El Consejo de Gobierno de la Comunidad, a través de su Administración propia, asegurará la entrega de las papeletas y sobres en número suficiente a cada una de las Mesas Electorales, al menos una hora antes del momento en que deba iniciarse la votación.

Con carácter más singularizado, analizando los citados artículos de las leyes electorales autonómicas, podemos señalar las siguientes peculiaridades en relación con las papeletas y los sobres electorales:

- La Ley electoral del País Vasco (artículo 91.2.b *in fine*), expresamente, excluye de las papeletas electorales a los suplentes,¹¹⁵³ sin que se nos alcancen los motivos o las ventajas de dicha exclusión y sí, en cambio, sus posibles inconvenientes.
- Sorprendentemente, solo las leyes electorales de Asturias (artículo 30) y Canarias (artículo 25.b) incluyen la obligación de que la papeleta electoral indique la circunscripción electoral de que se trata (siendo, como es, un requisito básico en todas las Comunidades Autónomas con una pluralidad de circunscripciones). Tal vez la valiosa precisión que realizan estas dos normativas electorales se debe a que las Juntas Electorales correspondientes (la “del Principado de Asturias” y la “de Canarias”) deben aprobar diversos modelos de papeletas correspondientes a diversas circunscripciones electorales (de ámbito comarcal e insular, respectivamente). Sin embargo, no nos parece una razón de peso para que las otras leyes autonómicas no hayan exigido, de forma expresa, que esta información figure en las papeletas electorales.
- La Ley electoral de las Islas Baleares (artículo 26.c) establece que los partidos, federaciones o coaliciones que, dada su implantación más allá del ámbito estricto de las Islas Baleares, figuren con la denominación oficial en lengua castellana, podrán hacer uso de su denominación en catalán y hacerla figurar en las papeletas electorales, comunicándolo previamente a la Junta Electoral. Con criterio más imperativo, la Ley electoral del País Vasco (artículo 91.1)

1151 Cfr. Portero Molina, José Antonio: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 344.

1152 Este es el criterio que establece el artículo 71.3 de la LOREG para las elecciones generales.

1153 El artículo 91.2 de la LEPV está redactado con el siguiente tenor: “Las papeletas electorales deberán expresar las indicaciones siguientes:... b) Los nombres de los candidatos según el orden de colocación establecido en la candidatura, *sin incluir los suplentes*”.

ordena que los textos que figuren en las papeletas y sobres de votación se impriman en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Autónoma. Precepto que está en total consonancia con lo que establece el artículo 4.6 del citado Real Decreto 605/1999, al indicar que, en aquellas Comunidades Autónomas que tengan estatutariamente reconocida la cooficialidad de una lengua distinta al castellano (y en el caso concreto de Navarra en sus zonas vasco-parlantes establecidas por la Ley Foral 18/1986, de 15 de diciembre), “las papeletas y sobres para todo tipo de elecciones se confeccionarán con carácter bilingüe”.

- La Ley electoral cántabra (artículo 34) establece un tope máximo al número de papeletas (entendemos que de cada candidatura) que pueden imprimirse, pues precisa que “en ningún caso sobrepasará al de las personas inscritas en el censo electoral”. Este precepto, que muestra una loable preocupación medioambiental y de control del gasto público, tiene, sin embargo, unos efectos muy limitados, dada la posibilidad de las formaciones políticas contendientes de confeccionar (con cargo a los gastos electorales subvencionables) papeletas y sobres para realizar su propio *mailing*.
- La Ley electoral de la Comunidad de Madrid (artículo 14.1) establece que, en el supuesto de que las elecciones autonómicas coincidan con otros comicios, los modelos oficiales de papeletas y sobres deberán tener unas características externas que los diferencien, al objeto de evitar confusiones a los electores.¹¹⁵⁴ Asimismo, el inciso final del artículo 14.3 de dicha norma (desde la modificación producida por la Ley 5/1995, de 28 de marzo) extiende la posibilidad de colocar, junto al nombre del candidato, la denominación del partido al que pertenece a las federaciones electorales (con anterioridad, esta posibilidad solo se contemplaba para las coaliciones). También merece destacarse que la Ley electoral madrileña (artículo 15.4) indica que el Gobierno de la Comunidad Autónoma deberá coordinarse con la Delegación del Gobierno central en Madrid para asegurar la entrega de papeletas y sobres, en número suficiente, a cada una de las Mesas Electorales.

1154 Lo que se ha concretado en el artículo 4.2 del Real Decreto 605/1999, modificado por el Real Decreto 1382/2002.

8. Las encuestas electorales

Las encuestas electorales son “técnicas que tratan de predecir el resultado de unas elecciones” o, más modestamente, mostrar la opinión de los ciudadanos sobre temas de actualidad política o sobre los candidatos.¹¹⁵⁵ Pues bien, entre el día de la convocatoria de las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el de la celebración de las mismas se aplica, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de la LOREG, el siguiente régimen de publicación de encuestas electorales:¹¹⁵⁶

- a) Los realizadores de todo sondeo o encuesta deben, bajo su responsabilidad, acompañarla de las siguientes especificaciones (que, asimismo, se deben incluir en toda publicación de los mismos): 1) la denominación y domicilio del organismo o entidad, pública o privada, o de la persona física que haya realizado el sondeo, así como de la que haya encargado su realización; 2) las características técnicas del sondeo, que incluyan necesariamente los siguientes extremos: sistema de muestreo, tamaño de la muestra, margen de error de la misma, nivel de representatividad, procedimiento de selección de los encuestados y fecha de realización del trabajo de campo; y 3) el texto íntegro de las cuestiones planteadas y número de personas que no han contestado a cada una de ellas.
- b) La Junta Electoral Central vela para que los datos e informaciones de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, así como para el correcto cumplimiento de las especificaciones a que acabamos de referirnos y para el respeto a la prohibición de publicación de encuestas en los cinco días previos a las elecciones.
- c) La Junta Electoral Central, al objeto de efectuar las comprobaciones que considere necesarias, puede recabar de quien haya realizado un sondeo o encuesta publicado la información técnica complementaria que juzgue oportuna. Sin embargo, esta información no puede extenderse al contenido de los datos

1155 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, op. cit., págs. 279.

1156 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002; Idem: “La influencia de las encuestas electorales sobre los electores”, en el libro colectivo *Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política: Homenaje al profesor Rodrigo Fernández Carvajal*, Universidad de Murcia, Murcia, 1997, págs. 797-818.

sobre las cuestiones que, conforme a la legislación vigente, sean de uso propio de la empresa o su cliente.

- d) Los medios informativos que hayan publicado o difundido un sondeo, violando las disposiciones de la LOREG, están obligados a publicar y difundir en el plazo de tres días las rectificaciones requeridas por la Junta Electoral Central, anunciando su procedencia y el motivo de la rectificación, y programándose o publicándose en los mismos espacios o páginas que la información rectificada. Si el sondeo o encuesta que se pretende modificar se hubiera difundido en una publicación cuya periodicidad no permite divulgar la rectificación en los tres días siguientes a su recepción, el director del medio de comunicación deberá hacerla publicar a su costa indicando esta circunstancia, dentro del plazo indicado, en otro medio de la misma zona y de similar difusión.
- e) Las resoluciones de la Junta Electoral Central sobre materia de encuestas y sondeos son notificadas a los interesados y publicadas. Pueden ser objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en la forma prevista en su Ley reguladora y sin que sea preceptivo el recurso previo de reposición.
- f) Durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión o reproducción de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación. Esta interdicción, bastante común en el Derecho comparado, fue introducida en nuestro ordenamiento jurídico siguiendo muy de cerca la Ley francesa 77-808, de 19 de junio.¹¹⁵⁷ Sin embargo, dada la creciente utilización de internet por amplísimos sectores de la población española (en donde aparecen encuestas fuera del control de los poderes públicos) y la imposibilidad del Estado de controlar su publicación en medios extranjeros (hoy en día, fácilmente accesibles para cualquier ciudadano), aquella prohibición puede quedar, cada vez más, en papel mojado.
- g) En el supuesto de que algún organismo dependiente de las Administraciones Públicas (por ejemplo, el Centro de Investigaciones Sociológicas) realice en período electoral encuestas sobre intención de voto, los resultados de las mismas, cuando así lo soliciten, deben ser puestos en conocimiento de las entidades políticas concurrentes a las elecciones en el ámbito territorial de la encuesta, en el plazo de cuarenta y ocho horas desde la solicitud. La Junta

1157 Cfr. Fernández Segado, Francisco: "El régimen jurídico electoral español", en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, pág. 144.

Electoral Central, en su Instrucción de 26 de abril de 1993, precisó que, cuando un organismo dependiente de cualquiera de las Administraciones Públicas (estatal, autonómica o local) realice en período electoral una encuesta sobre intención de voto, ha de comunicarlo inmediatamente a la Junta Electoral Central, para que por esta se dé traslado a los representantes generales de las entidades políticas concurrentes a las elecciones, con el objeto de que dichos representantes generales puedan solicitar las encuestas del organismo autor de las mismas.¹¹⁵⁸

Esta es, en síntesis, la regulación que establece la LOREG para las encuestas electorales, incluidas, como hemos dicho, las relacionadas con las elecciones autonómicas. De hecho, la única Ley electoral territorial que, aunque sea reiterando en buena medida la normativa estatal, trata esta cuestión es, como en tantas otras materias, la del País Vasco. En efecto, el artículo 87 de la LEPV reproduce el artículo 69 de la Ley estatal, pero con las siguientes precisiones: a) la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma –sin perjuicio de las competencias de la Junta Electoral Central, ante quien se podrán recurrir sus resoluciones– velará para que los datos e información de los sondeos publicados no contengan falsificaciones, ocultaciones o modificaciones deliberadas, y, a tal efecto, podrá recabar de quien haya realizado un sondeo o encuesta publicado la información técnica complementaria que juzgue oportuna; b) el día de la votación quedará también prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales o de resultados provisionales, antes de las veinte horas, en cualquier medio de comunicación; y c) durante el proceso electoral, el Gobierno Vasco pondrá a disposición de las entidades políticas concurrentes los resultados de las encuestas y sondeos que realice. Como vemos, se trata de precisiones a la normativa común, pero de escaso contenido innovador.

Ni la LOREG ni las leyes electorales autonómicas, a excepción de la normativa vasca que acabamos de citar, regulan las denominadas *exit-polls*, esto es, las encuestas que se realizan a partir de los datos que se obtienen a la salida de los colegios electorales, preguntando a los ciudadanos sobre el sentido del voto que ya han emitido. Coincidimos con el profesor Gavara de Cara¹¹⁵⁹ en el sentido de que, en las elecciones autonómicas (y también en las otras), estas encuestas son

1158 Instrucción de 26 de abril de 1993, de la Junta Electoral Central, de desarrollo del artículo 69.8 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (*Boletín Oficial del Estado* de 28 de abril de 1993).

1159 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *Libertad de sufragio y exit polls (perspectivas comparadas) – Libertà di voto ed exit polls (prospettive comparate)*, Bonomo Editrice, Bolonia, 2003; Idem: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 280.

jurídicamente admisibles siempre que cumplan dos requisitos: que no se difundan los resultados hasta el cierre de los colegios electorales;¹¹⁶⁰ y que se lleven a cabo fuera (esto es, a una distancia prudente) de dichas sedes electorales.

9. Los apoderados y los interventores

Los interventores y apoderados de las formaciones políticas contendientes colaboran en el mejor desarrollo del proceso de votación y escrutinio y velan –con el Presidente y los Vocales de la Mesa– para que los actos electorales se realicen de acuerdo con la legislación vigente. Un interventor de cada candidatura puede asistir a la Mesa Electoral, participar en sus deliberaciones (con voz pero sin voto) y ejercer ante ella los demás derechos previstos por la LOREG y, en su caso, por las leyes autonómicas (a estos efectos, los interventores de una misma candidatura acreditados ante la Mesa pueden sustituirse libremente entre sí). Además, previendo que una candidatura no tenga interventores en una Mesa determinada, se posibilita que un apoderado pueda realizar las funciones de aquellos. Sin embargo, desde el momento en que tome posesión como interventor en una Mesa, la persona designada ya no podrá ejercer la función de apoderado en otras Mesas Electorales.

Las figuras de los apoderados e interventores, fundamentales para dar fiabilidad y credibilidad al proceso electoral en su momento nuclear (esto es, el de la emisión del sufragio), aparecen reguladas con gran detalle en la sección undécima del capítulo VI del título I de la LOREG (artículos 76 a 79 LOREG). Sin embargo, de conformidad con la tantas veces citada disposición adicional primera de esta norma, no son de aplicación obligatoria en las elecciones de los Parlamentos autonómicos (punto 2), teniendo únicamente carácter supletorio de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas, es decir, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas solo en el supuesto que las mismas no legislen sobre ellos (punto 3).

De acuerdo con los indicados preceptos de la LOREG, el representante general de cada candidatura puede otorgar poder a favor de cualquier ciudadano, mayor de edad y que se halle en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, al objeto

1160 En este punto se ha planteado el problema que suscita el cierre de los colegios electorales canarios una hora más tarde que los del resto del Estado.

de que ostente la representación de la candidatura en los actos y operaciones electorales. El apoderamiento se formaliza ante notario o ante el secretario de la Junta Electoral Provincial o de Zona, quienes expiden la correspondiente credencial, conforme al modelo oficialmente establecido. Los apoderados,¹¹⁶¹ que deben exhibir sus credenciales y su Documento Nacional de Identidad a los miembros de las Mesas Electorales y demás autoridades competentes, tienen derecho a acceder libremente a los locales electorales, a examinar el desarrollo de las operaciones de voto y de escrutinio, a formular reclamaciones y protestas, así como a recibir las certificaciones que prevé la LOREG (cuando no hayan sido expedidas a otro apoderado o interventor de su misma candidatura).

El representante general de cada candidatura puede nombrar, hasta tres días antes de la elección, dos interventores por cada Mesa Electoral, mediante la expedición de credenciales talonarias, con la fecha y firma de pie del nombramiento. Podrá ser designado interventor¹¹⁶² quien, reuniendo la condición de elector, se encuentre inscrito en el censo electoral. En la redacción originaria de la LOREG, de forma más exigente, para actuar como interventor de una candidatura hacía falta estar inscrito como elector “en la circunscripción correspondiente”. La supresión de este inciso final del primer párrafo del artículo 78.3 de la LOREG era necesaria si se quería ampliar (como hizo la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales) la posibilidad de ser interventores a electores de otras circunscripciones de aquella en donde iban a ejercer sus funciones de control. De este modo, esta última Ley introdujo –en su artículo quinto– un segundo párrafo en el artículo 78.3 de la LOREG, según el cual, en el caso de aquellos electores que no estén inscritos en el censo correspondiente a la circunscripción electoral en la que vayan a desempeñar sus funciones de interventor, la Junta Electoral de Zona habrá de requerir a la Oficina del Censo Electoral la urgente remisión de la certificación de inscripción en el censo electoral, salvo que previamente sea aportada por el designado como interventor. En coherencia con ello, a la redacción originaria del artículo 79.1 de la LOREG (“los interventores ejercen su derecho de sufragio en la Mesa ante la que están acreditados”), se añadió un segundo inciso con el siguiente tenor: “Cuando el interventor no esté inscrito en la circunscripción electoral correspondiente a la Mesa en la que vaya a desempeñar sus funciones,

1161 Los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios que acrediten su condición de apoderados tienen derecho a un permiso retribuido durante el día de la votación.

1162 Los trabajadores por cuenta ajena y los funcionarios que acrediten su condición de interventores tienen derecho, durante el día de la votación y el día inmediatamente posterior, a los permisos que el artículo 28 de la LOREG establece para los miembros de las Mesas Electorales.

ejercherà su derecho de sufragio mediante el voto por correspondencia en los términos y con el alcance establecidos en los artículos 72 y 73 de la presente ley”.

Las leyes electorales autonómicas, en el tema de los apoderados e interventores, o bien se remiten expresa o tácitamente a la LOREG (artículos 32 LEAS, 36 LECA, 40 LECYL, 9.3 LECM,¹¹⁶³ 25 LECV, 27 LEIB, 15 LECC, 39-40 LELR y 29-30 LERM), o bien reproducen –de forma casi literal o con alguna apostilla– lo establecido en los artículos 76 a 79 de la LOREG que acabamos de sintetizar (artículos 35-38 LEAN, 29-32 LEAR, 35-38 LECLM, 42-45 LEEX, 33-37 LEG, 29-34 LENA y 92-96 LEPV). Sin embargo, y pesar de esta extraordinaria homogeneidad, algunas de estas últimas leyes han introducido pequeños cambios, esencialmente de forma aunque en algunos casos algo más profundos, con respecto a la normativa común:

- a) En primer lugar, vale la pena destacar que algunas leyes autonómicas, tal vez con pretensión pedagógica, indican de forma pormenorizada las facultades concretas y los cometidos específicos de los interventores. Aquellas facultades y estos cometidos –que siempre aparecen alistados– suelen redactarse, con pequeñas variaciones, en los siguientes términos: solicitar certificación del acta de constitución de la Mesa, del acta de escrutinio, del acta general de la sesión o de un extremo determinado de ellas (si bien no se expedirá más de un certificado por candidatura); reclamar sobre la identidad de un elector (lo que deberán realizar públicamente); anotar, si lo desean, en una lista enumerada de electores, el nombre y número de orden en que emiten sus votos; pedir, durante el escrutinio, la papeleta leída por el Presidente (para el examen de la misma); y formular las protestas y reclamaciones que consideren oportunas, teniendo derecho a hacerlas constar en el acta general de la sesión (artículos 38.4 LEAN, 32.3 LEAR, 38.4 LECLM, 45.4 LEEX, 34.2 LEG, 33.2 LENA y 93.2 LEPV).
- b) La novedad más relevante y discutible que introducen algunas leyes electorales autonómicas sobre estas figuras es, sin duda, la calificación de los interven-

1163 Este silencio de la Ley electoral de la Comunidad de Madrid en relación con los interventores y los apoderados no es nada sorprendente, si tenemos en cuenta lo que expresa el punto I de su Exposición de Motivos: “El criterio seguido, a la vista de la disposición adicional primera de la citada Ley Orgánica, ha sido el de mantener una gran economía normativa, es decir, *el criterio de solo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985*, que la mencionada disposición adicional declara supletorios. Ello permite que la presente Ley Electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidades Autónomas..., lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley” (la cursiva es nuestra).

tores como “miembros de las Mesas Electorales”. Este es el caso de las leyes electorales de Andalucía (artículo 38.1 LEAN), Aragón (artículo 32.1 LEAR), Extremadura (artículo 45.1 LEEX) y Navarra (artículo 33.1 LENA). Coincidiendo con el profesor Arnaldo Alcubilla,¹¹⁶⁴ estimamos discutible esta calificación, porque con ella “se convierte a los fiscalizadores de parte en miembros del órgano que, con plena independencia e imparcialidad, vela en nombre del pueblo soberano por la pureza de la expresión del sufragio y por la exactitud del recuento de las voluntades manifestadas a través del voto”.

- c) El “impacto de la violencia terrorista” obligó a modificar la Ley electoral vasca en lo que se refiere a la designación de interventores y apoderados.¹¹⁶⁵ En concreto, la Ley autonómica 1/2003, de 28 de marzo, de modificación de la LEPV en relación con la designación de interventores y apoderados (siguiendo el criterio de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los concejales, que reformó la LOREG), abrió la posibilidad de que ciudadanos españoles que no figuren en los censos electorales del País Vasco sean interventores y apoderados en las elecciones a la Asamblea Legislativa de esta Comunidad Autónoma. En efecto, en la redacción originaria de la LEPV (artículo 92.2) se afirmaba que, “para desempeñar las funciones de *interventor*”, era “exigible la condición de elector a la que se refiere el artículo 2 de la presente Ley,¹¹⁶⁶ debiendo pertenecer a la circunscripción electoral en que se encuentre la Mesa en la que vaya a desempeñar sus funciones”. Por el contrario, con la nueva redacción que le dio la Ley 1/2003, el citado artículo 92.2 de la LEPV ahora establece que “podrá desempeñar las funciones de interventor o interventora cualquier persona mayor de edad y que se halle en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, aunque no tenga la condición de electora, según lo señalado en el artículo 2 de la presente Ley”.¹¹⁶⁷ En la misma línea, ha sido modificado el artículo 94.2 de la LEPV en lo que se refiere a los *apoderados*. En efecto, si en su redacción originaria exigía la condición de elector vasco para desempeñar las funciones de apoderado, tras la reforma producida por la Ley 1/2003 este requisito se ha suprimido, afirmando ahora que las funciones de apoderado “podrán ser desempeñadas por cualquier persona mayor de edad y que se

1164 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 383.

1165 Cfr. García Herrera, Miguel Ángel: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 324.

1166 El artículo 2 de la LEPV dice así: “Serán electores todas las personas que, ostentando la condición política de vascos, gocen del derecho de sufragio activo”.

1167 En los siguientes apartados del nuevo artículo 92 de la LEPV se añade una serie de reglas instrumentales para dotar de las necesarias garantías al cambio normativo efectuado.

halle en pleno uso de sus derechos civiles y políticos”. La Exposición de Motivos de esta Ley explica muy claramente, y sin eufemismos, las razones que han hecho necesario un cambio tan radical en este punto. Comienza por recordar que en el proceso impulsado por los partidos políticos, convocados por el Lehendakari¹¹⁶⁸ a fin de promover y compartir espacios en defensa de la libertad de expresión y de la acción política amenazada por la violencia terrorista, se alcanzaron *Acuerdos* que fueron asumidos por el Parlamento Vasco (en la sesión plenaria celebrada el 28 de junio de 2002). A continuación, precisa que, en lo que a la materia electoral se refiere, estos *Acuerdos* consistían en instar a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco a que presentase un proyecto de modificación de la regulación electoral vigente, al objeto de que, en las elecciones al Parlamento Vasco, no fuera preciso que los apoderados e interventores fueran electores en la circunscripción en la que iban a actuar como tales (careciendo, lógicamente, del derecho de voto en la misma). En síntesis, pues, con esta reforma de la Ley electoral vasca, en relación con la designación de interventores y apoderados, se pretendía –con buen criterio– adecuarla “a las necesidades políticas y sociales actuales, para garantizar el ejercicio del derecho de representación política en las Mesas Electorales, para el normal funcionamiento del sistema electoral y el correcto desarrollo del procedimiento de la votación y escrutinio en las Mesas Electorales”.

- d) Por último, también merece la pena subrayar que la Ley electoral del País Vasco prevé expresamente la posibilidad de que los interventores y los apoderados utilicen discretos emblemas o pegatinas, al objeto de que los electores puedan saber en favor de qué candidatura intervienen en el proceso electoral. En concreto, su artículo 95 permite que los interventores y los apoderados utilicen emblemas o adhesivos (de tamaño máximo diez por diez centímetros) con la denominación, siglas y símbolo de la formación política a la que representan, además de las palabras “Artekaria-Interventor” o “Ahalduna-Apoderado”, según proceda, a los meros efectos de identificación.

1168 En fechas de 22 de febrero y 21 de mayo de 2002.

10. La votación: acto nuclear del procedimiento electoral

Desde un punto de vista institucional, esto es, el que toma en consideración el lugar que ocupan las elecciones en el régimen político-constitucional,¹¹⁶⁹ no cabe duda que el momento decisivo de las elecciones es “el acto de votación y, más en concreto, el momento de confección del voto”, en que el ciudadano, haciendo uso de su libertad más íntima, decide qué papeleta introduce en el sobre de votación.¹¹⁷⁰ Este es el instante nuclear del procedimiento electoral; por ello, como veremos a continuación, el ordenamiento jurídico lo rodea de las máximas garantías.

El Presidente y los dos Vocales de cada Mesa Electoral se reúnen a las ocho de la mañana del día fijado para la votación en el local indicado, uniéndoseles –a continuación– los interventores legalmente designados por las distintas candidaturas.¹¹⁷¹ El artículo 80 de la LOREG establece un sistema de sustitución de sus titulares para el caso de que alguno de ellos no se persone en el colegio electoral el día y a la hora indicados. Precepto que, aunque no obliga a las Comunidades Autónomas, se aplica supletoriamente en todas ellas a falta de normativa propia (disposición adicional primera, punto 3, LOREG), a excepción del País Vasco. En efecto, el artículo 98 de la LEPV regula el sistema de sustitución del Presidente y los Vocales de la Mesa siguiendo el modelo estatal, pero con dos singularidades: a) si con los miembros titulares y suplentes presentes en el Colegio Electoral no se puede constituir la Mesa, la Junta Electoral de Zona designará un representante, que acudirá a la Sección Electoral para designar entre los presentes los nuevos componentes de la Mesa; y b) el plazo para efectuar las sustituciones referidas (antes de suspender la votación en dicha Mesa y posponerla para dos días después) es de una hora, después de la legalmente establecida para el inicio de la votación, en la LOREG (artículo 80.5), y de dos horas, en la legislación vasca (artículo 97.4 LEPV).

Cada Mesa Electoral debe disponer de una urna y una cabina de votación,¹¹⁷² así como de un número suficiente de sobres y de papeletas de cada candidatura (que

1169 Para un estudio de las elecciones desde esta perspectiva, cfr. Solozábal Echavarría, Juan José: “Una visión...”, *op. cit.*, págs. 63-80.

1170 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *La confección...*, *op. cit.*, pág. 20.

1171 Ninguna autoridad puede detener a los Presidentes, Vocales e interventores de las Mesas durante las horas de la elección en que deban desempeñar sus funciones, salvo en caso de flagrante delito.

1172 La Ley electoral de Castilla-La Mancha (artículo 31.3), de forma muy previsoramente y tal vez algo desconfiada, impone al Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma la obligación de

estarán situados en la cabina¹¹⁷³ o cerca de ella). Las urnas, cabinas, papeletas y sobres de votación deben ajustarse al modelo oficialmente establecido. Extendida el acta de constitución de la Mesa, se iniciará a las nueve horas la votación, que continuará sin interrupción hasta las veinte horas¹¹⁷⁴ (artículo 84.1 de la LOREG, únicamente reiterado en el artículo 101.1 de la LEPV). El Presidente anunciará su inicio con las palabras “empieza la votación”.

El derecho a votar se acredita por la inscripción en los ejemplares certificados de las listas del censo¹¹⁷⁵ o por certificación censal específica¹¹⁷⁶ y, en ambos casos, por la identificación del elector, que se realiza mediante documento nacional de identidad, pasaporte o permiso de conducir en que aparezca la fotografía del titular.¹¹⁷⁷ Cuando la Mesa, a pesar de la exhibición de alguno de los documentos indicados, tenga duda –por sí o a consecuencia de la reclamación que en el acto haga públicamente un interventor, apoderado u otro elector– sobre la identidad del individuo que pretende votar, decidirá lo procedente por mayoría, a la vista de los documentos acreditativos y del testimonio que puedan ofrecer los electores presentes.¹¹⁷⁸ Asimismo, pueden votar quienes acrediten su derecho a estar inscritos en el censo de la Sección mediante la exhibición de la correspondiente sentencia judicial.

asegurar la disponibilidad de urnas y cabinas electorales para los comicios regionales en el supuesto de no poderse utilizar las que se emplean en las elecciones a diputados nacionales, senadores y miembros de las Corporaciones Locales. La obligación de prever la falta de *urnas* ya estaba en la redacción originaria de la LECLM; en cambio, la previsión ante la falta de *cabinas electorales* se introdujo con la modificación experimentada por la Ley 1/1991, de 15 de marzo, de modificación de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha.

1173 En las elecciones autonómicas, como en las otras que se celebran en España, a diferencia de lo que se preceptúa en otros ordenamientos jurídicos, el paso por la cabina antes de votar es facultativo, no obligatorio.

1174 Cfr. Fernández Segado, Francisco: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 131-133.

1175 Estos ejemplares certificados de las listas del censo contendrán exclusivamente la relación de los ciudadanos mayores de edad en la fecha de la votación.

1176 La certificación censal específica, a través de la cual el ciudadano acredita con carácter excepcional su inscripción en el censo electoral, se regirá en cuanto a su expedición, órgano competente para la misma, plazo y supuestos en que proceda, por lo que disponga al respecto la Junta Electoral Central mediante la correspondiente Instrucción.

1177 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: “La acreditación del derecho a votar”, en el libro colectivo *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008, págs. 193-246.

1178 En todo caso, se mandará pasar tanto de culpa al tribunal competente para que exija la responsabilidad del que resulte usurpador de nombre ajeno o del que lo haya negado falsamente (artículo 85.4 LOREG).

El voto es secreto (artículo 86.1 LOREG). Precisamente para garantizar al máximo que pueda serlo en todos los casos, el artículo 87.2 de la LOREG (en la redacción que le dio la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre) ordenó al Gobierno que, previo informe de la Junta Electoral Central, regulase un procedimiento de votación para que las personas ciegas o con discapacidad visual pudieran ejercer su derecho de sufragio sin ayuda de terceros,¹¹⁷⁹ garantizando totalmente el secreto del voto¹¹⁸⁰. Este mandato legislativo¹¹⁸¹ se cumplió, poco después, mediante la aprobación del Real Decreto 1612/2007, de 7 de diciembre, por el que se regula un procedimiento de voto accesible que facilita a las personas con discapacidad visual el ejercicio del derecho de sufragio (mediante el sistema Braille).

El Presidente de la Mesa, que vela para que la entrada al local electoral se conserve siempre libre y accesible para las personas que tienen derecho a entrar en él, ostenta dentro del mismo la autoridad exclusiva para conservar el orden, asegurar la libertad de los electores y mantener la observancia de la ley. Solo tienen derecho a entrar en dichos locales los electores que deban ejercer en ellos su derecho de voto, los representantes de las candidaturas y quienes formen parte de ellas, sus apoderados e interventores, los notarios (para dar fe de cualquier acto relacionado con la elección y que no se oponga al secreto de la votación),¹¹⁸²

1179 Los invidentes, igual que los analfabetos y los impedidos para llevar a cabo los actos necesarios para votar, “pueden servirse para estas operaciones de una persona de su confianza” (artículo 87.1 LOREG). Norma de aplicación (bien por vía supletoria –v.g., Islas Baleares–, bien por mera reproducción en sus propias leyes específicas –v.g., artículo 104.3 LEPV–) en todas las elecciones autonómicas.

1180 Cfr. Gálvez Muñoz, Luis A.: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables. Teoría, crítica y práctica*, Tirant lo Blanch-Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Valencia, 2009, esp. págs. 87-154.

1181 El *alcance* de la remisión que se hace al Gobierno para regular el procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual se fijó a través de la Ley Orgánica 2/2011 (que introdujo un inciso final en el artículo 87.2 de la LOREG). En concreto, esta novedosa apostilla precisa que dicho procedimiento de votación para las personas ciegas o con discapacidad visual regulado por el Gobierno “se aplicará, en todo caso, a las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, a las elecciones al Parlamento Europeo y a los supuestos de referéndum”. Lo que, en principio, da a entender que no es de aplicación obligatoria a las elecciones autonómicas. Sin embargo, de forma sorpresiva y no demasiado coherente, la disposición adicional primera, punto 2, de la LOREG incluye aquel precepto entre los que “se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por estas”.

1182 Los notarios, sin necesidad de autorización especial, podrán dar fe de los actos relacionados con la elección, incluso fuera de su demarcación, pero siempre dentro de la misma provincia. Durante el día de la votación, los notarios deberán encontrarse a disposición de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones en su domicilio o en lugar donde habitualmente desarrollen su función.

los agentes de la autoridad que requiera el Presidente de la Mesa,¹¹⁸³ los miembros de las Juntas electorales, los Jueces de instrucción y sus delegados, y las personas designadas por la Administración para recabar información sobre los resultados del escrutinio. Nadie puede entrar en el local de la Sección Electoral con armas ni instrumentos susceptibles de ser usados como tales; en consecuencia, el Presidente ordenará la inmediata expulsión de quienes infrinjan esta prohibición. Ni en los locales de las Secciones ni en las inmediaciones de los mismos se podrá realizar propaganda electoral de ningún género. Tampoco podrán formarse grupos susceptibles de entorpecer, de cualquier manera que sea, el acceso a los locales, ni se admitirá la presencia en las proximidades de quien o quienes puedan dificultar o coaccionar el libre ejercicio del derecho de voto. El Presidente de la Mesa tomará, a este respecto, todas las medidas que estime convenientes. Cualquier incidente que hubiera afectado al orden en los locales de las Secciones, así como el nombre y apellidos de quienes lo hubieran provocado, serán reseñados en el acta de la sesión (artículos 91 a 94 LOREG).

A las ocho de la tarde, el Presidente de la Mesa anunciará en voz alta que va a concluir la votación. Si alguno de los electores que se halla en el local o en el acceso al mismo no ha votado todavía, el Presidente admitirá que lo haga y no permitirá que vote nadie más. A continuación, procederá a introducir en las urnas los sobres que contengan las papeletas del voto remitido por correo de los residentes en España (después de las verificaciones legalmente establecidas). Por último, votarán los miembros de la Mesa y los interventores (artículo 88 LOREG). Estas fases son preclusivas, no siendo válidos, en consecuencia, los votos por correo que lleguen con posterioridad. Como observa atinadamente el profesor Gavara de Cara, en general, las leyes electorales autonómicas han hecho dejación de la facultad de regular el desarrollo de la votación, con la excepción de la normativa vasca, aunque en esta última se aprecia una clara tendencia a reproducir literalmente los contenidos incluidos en la LOREG.¹¹⁸⁴

1183 Las fuerzas de policía destinadas a proteger los locales de las Secciones Electorales prestarán al Presidente de la Mesa, dentro y fuera de los locales, el auxilio que este requiera.

1184 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 305.

11. El escrutinio en las Mesas Electorales

Terminada la votación, acto seguido, comienza en las Mesas Electorales el escrutinio, que es público. En el supuesto de coincidencia de varias elecciones, se procede a escrutar las papeletas de acuerdo con el siguiente orden: primero, las del Parlamento Europeo; después, las del Congreso de los Diputados; después, las del Senado; después, las de las entidades locales; después las de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma; y, por último, las de los Cabildos y Consejos Insulares.¹¹⁸⁵

De conformidad con el artículo 96 de la LOREG, de aplicación imperativa en las elecciones autonómicas, son *nulos* (o estériles o infecundos)¹¹⁸⁶ los siguientes votos: los emitidos (por voluntad o error del elector) en sobre o papeleta diferentes del modelo oficial; los emitidos en papeleta sin sobre o en sobre que contenga más de una papeleta de distinta candidatura (en el supuesto de contener más de una papeleta de la misma candidatura, se computará como un solo voto válido); los emitidos en papeleta en la que se hubiera modificado, añadido o tachado los nombres de los candidatos comprendidos en ella¹¹⁸⁷ o alterado su orden de colocación, así como aquella en la que se hubiera introducido cualquier leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado;¹¹⁸⁸ y los emitidos en sobre en el que se hubiera producido cualquier alteración de las señaladas anteriormente. Estas causas de nulidad son tasadas, y no a modo de ejemplo. Sin embargo, como advierte el Tribunal Constitucional,¹¹⁸⁹ también

1185 La LOREG solo habla de “Cabildos Insulares” (artículo 95.3 *in fine*), pues aún no ha tomado en consideración las modificaciones introducidas por el nuevo Estatuto de Autonomía de Baleares de 2007 (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero), en concreto, que *ahora* tres de los cuatro Consejos Insulares también son elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto de todos los ciudadanos de la respectiva isla (artículo 64.2 EAIB). Sin embargo, a nuestro juicio, este silencio no ofrece especiales dificultades interpretativas. En efecto, parece evidente que el orden temporal del escrutinio de las elecciones a los Consejos Insulares –que gobiernan cada una de las islas del Archipiélago Balear– será el mismo que el que se ha fijado para los Cabildos Insulares canarios (esto es, el último lugar).

1186 Cfr. Gavara de Cara, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 291.

1187 Llamó poderosamente la atención, y así lo recogieron los medios de comunicación, que, en las elecciones al Parlamento de las Islas Baleares de mayo de 2007, varios miles de votos del Partido Popular fueron declarados nulos por aparecer en ellos tachado el nombre de una de sus candidatas.

1188 Con esta última precisión (introducida en la LOREG por la Ley 2/2001) se clarifican los supuestos en los que un voto debe ser considerado nulo (Preámbulo).

1189 STC 167/1991, de 19 de julio (ponente: Francisco Tomás y Valiente), *BOE* de 9 de agosto de 1991, fund. jur. 4º. En ella, el Tribunal Constitucional resolvió –a favor del actor– un recurso

debe considerarse nulo el voto emitido en papeletas de candidaturas presentadas en otra circunscripción (aunque sea, muy probablemente, por error del elector al emitir el voto).¹¹⁹⁰ Su razonamiento, contradiciendo el que había sostenido el Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia,¹¹⁹¹ fue del siguiente tenor: la falta de referencia expresa en el artículo 96 de la LOREG “a una irregularidad como la que aquí examinamos, no debe ser obstáculo para privar de toda eficacia, en el acto de escrutinio, a papeletas de voto en las que no figuran candidatos proclamados en la circunscripción. La enumeración de supuestos de nulidad que contiene aquel precepto –sigue afirmando el Tribunal Constitucional– no es, desde luego, *ad exemplum*, sino tasada, pero implícito o sobreentendido en todos ellos, y también en el resto del articulado aplicable, está el que en las papeletas de voto deben figurar, como es obvio, candidatos proclamados en la circunscripción y que cuando así no sea el sufragio –en realidad inexistente– queda viciado total y absolutamente”. Las leyes electorales autonómicas reproducen, sin apenas alteraciones, las causas de nulidad del voto previstas en la LOREG. En todo caso, merece destacarse la Ley electoral del País Vasco (artículo 115), la cual añade dos apartados que, sin ampliar aquellas causas, recogen redacciones novedosas. Así, declara que también es nulo el “voto en el que se contengan insultos

de amparo interpuesto por la coalición Izquierda Unida de Murcia contra los acuerdos de la Junta Electoral de Zona de Mula y de la Junta Electoral Central, así como contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 2 de julio de 1991.

- 1190 En las elecciones al Congreso de los Diputados del año 2000, llegaron a las Islas Baleares y se distribuyeron en algunas Mesas Electorales de *Palma de Mallorca* papeletas de la candidatura del PSOE correspondientes a la circunscripción canaria de *Las Palmas*. Tras la detección del error, fueron inmediatamente retiradas de los colegios electorales en donde habían sido entregadas. Sin embargo, algunos electores ya las habían utilizado, lo que provocó que estos votos fueran declarados nulos.
- 1191 Sentencia de día 2 de julio de 1991. Los hechos que motivaron esta resolución fueron, en síntesis, los siguientes: En el escrutinio de las elecciones municipales de 26 de mayo de 1991 aparecieron, en las Mesas Electorales de Molina de Segura, una serie de papeletas correspondientes a candidaturas del PSOE de otros municipios, que fueron declaradas nulas. Este partido formalizó reclamación ante la Junta Electoral de Zona de Mula, solicitando la validez de dichos votos. La Junta Electoral aceptó la reclamación y declaró válidos los siete votos del PSOE efectuados con papeletas de este mismo partido pero con las candidaturas de Murcia y Alcantarilla, por considerar que quedaba garantizada la intención de voto a la candidatura de dicho partido correspondiente al municipio de Molina de Segura. Contra el citado Acuerdo, la Coalición Izquierda Unida presentó –sin éxito– un recurso ante la Junta Electoral Central (que consideró inequívoca la intención de los electores) y un recurso contencioso-electoral ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, la cual, por la citada Sentencia de 2 de julio de 1991, desestimó el recurso contra los distintos acuerdos y declaró la validez de la elección y de la proclamación de electos efectuada por la Junta Electoral de Zona.

o cualquier otra expresión ajena al voto” (apartado c) o “cuando los sobres lleven signos exteriores de reconocimiento” (apartado d).

Se considera voto *en blanco* el sobre que no contenga papeleta (artículo 96.5 LOREG). Se trata de un sufragio válido (a diferencia del voto nulo) y, por tanto, computable para fijar la barrera electoral.¹¹⁹² El principal problema que suscita dicha regulación –y que ha sido planteado ante la Junta Electoral Central, ante el Defensor del Pueblo y ante la jurisdicción ordinaria– es la posible vulneración del carácter secreto del voto. En efecto, un sobre vacío es perfectamente reconocible, por el simple tacto y menor peso, por el Presidente de la Mesa, a quien el elector debe entregar el sobre de votación cerrado (artículo 86.3 LOREG). No parece discutible que garantizaría mucho mejor el secreto del voto la previsión de una papeleta específica de “voto en blanco”, de iguales dimensiones que las otras.¹¹⁹³ Entre las legislaciones autonómicas, merece una singular referencia la normativa electoral vasca. En efecto, tras la reforma de la LEPV producida por la Ley 15/1998, también se considera voto en blanco el emitido “en papeleta de una candidatura legalmente retirada de la circunscripción electoral” (artículo 116, inciso final, LEPV), en tanto que, en la redacción originaria de dicha Ley, este voto era considerado nulo (apartado “e”, *suprimido*, del artículo 115 de la LEPV).

De acuerdo con la LOREG –en preceptos que, con la excepción del País Vasco, se aplican a todas las elecciones autonómicas, aunque no tienen necesariamente carácter obligatorio para las mismas–, una vez terminado el recuento de los votos, el Presidente de la Mesa anunciará en voz alta su resultado, al que se dará publicidad a través de un acta de escrutinio fijada –sin demora– en el exterior del Colegio Electoral o en la entrada del local. A continuación, las papeletas extraídas de las urnas se destruirán en presencia de los concurrentes, a excepción de aquellas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación, las cuales se unirán al acta y se archivarán con ella. Los miembros de la Mesa (esto es, el Presidente y los Vocales) y los interventores firmarán el acta de la sesión, en la cual se expresará detalladamente el número de electores que haya en la Mesa según las listas del censo electoral y las certificaciones censales

1192 STC 265/1993, de 26 de julio (ponente: José Gabaldón López), *BOE* de 18 de agosto de 1993, fund. juríd. 3º.

1193 El profesor Luis A. Gálvez Muñoz (*La confección...*, *op. cit.*, págs. 51-54), tras considerar que la falta de papeletas específicas para el voto en blanco es un “inexplicable y sorprendente déficit” y una “absurda deficiencia normativa”, afirma que ello plantea “un grave problema para la integridad del secreto del voto de los electores”. En coherencia, considera que dicha omisión “debería ser subsanada cuanto antes”.

aportadas, el de los electores que hubieren votado, el de los interventores que hubieren votado no figurando en la lista de la Mesa, el de las papeletas nulas, el de las papeletas en blanco y el de los votos obtenidos por cada candidatura. También, en su caso, se consignarán sumariamente las reclamaciones y protestas formuladas, así como las resoluciones motivadas de la Mesa sobre ellas, con los votos particulares si los hubiera. Acto seguido, la Mesa procede a la preparación de la documentación electoral, que se distribuirá en *tres* sobres. El primer sobre contendrá el expediente electoral, compuesto por los siguientes documentos: el original del acta de constitución de la Mesa, el original del acta de la sesión, los documentos a que esta última haga referencia (en particular, la lista numerada de votantes y las papeletas a las que se hubiera negado validez o que hubieran sido objeto de alguna reclamación), la lista del censo electoral utilizada y las certificaciones censales aportadas. El segundo y el tercer sobres contendrán copias del acta de constitución de la Mesa y del acta de la sesión. Una vez cerrados todos los sobres, el Presidente, vocales e interventores pondrán sus firmas en ellos, de forma que crucen la parte por la que, en su día, deban abrirse. El Presidente (acompañado de los vocales e interventores que lo deseen) se desplazará inmediatamente a la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz, dentro de cuya demarcación esté situada la Mesa, para hacer entrega del primer y segundo sobres. Dentro de las diez horas siguientes a la recepción de la última documentación, el Juez se desplazará personalmente a la sede de la Junta Electoral que deba realizar el escrutinio, donde hará entrega de los primeros sobres que le confiaron los Presidentes de Mesa. Los segundos sobres quedarán archivados en el Juzgado de Primera Instancia o de Paz correspondiente (aunque pueden ser reclamados por las Juntas Electorales, en las operaciones de escrutinio general, y por los tribunales competentes, en los procesos contencioso-electorales).¹¹⁹⁴ El tercer sobre será entregado al funcionario del Servicio de Correos que, en la misma noche electoral, se personará en la Mesa Electoral para recogerlo (a estos efectos, debe permanecer allí un Vocal de la Mesa hasta haber realizado dicha entrega). El día siguiente al de la elección, el Servicio de Correos cursará todos estos sobres a la Junta Electoral que haya de realizar el escrutinio (artículos 97 a 102 LOREG).

1194 Como ha indicado el Tribunal Constitucional (STC 78/1989, de 3 de mayo –ponente: Antonio Truyol Serra–, *BOE* de 22 de mayo de 1989, fund. juríd. 3º), “la finalidad legal de los segundos sobres no parece que deba limitarse a permanecer en los archivos de los Juzgados sin otra finalidad que su eventual aprovechamiento por futuros investigadores. Antes bien, es lógico entender... que su destino es el de permitir subsanar en su momento posibles irregularidades ocurridas en la restante documentación electoral”. Dicho con otras palabras, también del Tribunal Constitucional, el cometido de estos segundos sobres es servir, cuando ello fuera necesario, para “conocer realmente y con certeza cuál fue la voluntad expresada por el pueblo soberano” (STC 24/1990, *cit.*, fund. juríd. 7º).

Como apuntábamos al comienzo del párrafo anterior, la Ley electoral del País Vasco (artículos 121 a 123) presenta en este punto algunas especialidades, referidas fundamentalmente a la preparación de la documentación electoral y a la distribución de la misma. En efecto, con posterioridad al recuento de las papeletas y de haber firmado las actas correspondientes, la Mesa procederá a la preparación de la documentación electoral, que se distribuirá en *cuatro* sobres separados. Tras lo cual, el Presidente y los Vocales, así como los interventores que lo deseen, se desplazarán inmediatamente a la sede del Juzgado de Primera Instancia o de Paz para hacer entrega de los cuatro sobres. El Juez, que pondrá su firma en los sobres de forma que cruce la parte del cierre, extenderá al Presidente de la Mesa recibo de la documentación entregada, en la que se hará mención del día y de la hora en que se produjo la entrega. Los funcionarios de la Administración de Justicia designados por la Junta Electoral del Territorio Histórico para llevar a cabo estos cometidos, acompañados por dos miembros de la Ertzaintza y en coche patrulla de la misma, recorrerán todos los municipios de la circunscripción electoral recogiendo los sobres que obren en poder del Juez respectivo¹¹⁹⁵ (a partir de las nueve horas del día siguiente a la celebración de las elecciones). Desde la entrega de la documentación electoral al Juez hasta la recogida de esta por los funcionarios enviados por la Junta Electoral, aquel será responsable de la custodia y posterior entrega de la misma. El Juez de Primera Instancia o de Paz hará entrega al funcionario de la Administración de Justicia de los sobres números uno, dos y tres, quedando archivado el sobre número cuatro en el Juzgado correspondiente. Una vez recogidos los sobres, el funcionario de la Administración de Justicia, acompañado siempre por dos miembros de la Ertzaintza, se dirigirá al local de la Junta Electoral de Territorio Histórico, donde hará entrega de la documentación recibida. Los sobres números uno y dos se quedarán en la Junta Electoral de Territorio Histórico, y el número tres se remitirá por esta –inmediatamente y adoptando las medidas que estime oportunas– al Departamento de Interior del Gobierno Vasco, a efectos de su conocimiento e información del desarrollo del acto de votación.

12. El escrutinio general y la proclamación de electos

De acuerdo con lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 75 de la LOREG (de aplicación obligatoria en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comuni-

1195 El funcionario de la Administración de Justicia extenderá al Juez un recibo de la documentación entregada, previa comprobación de que externamente se encuentra en orden.

dades Autónomas), el día del escrutinio general, y antes de proceder al mismo, la Junta Electoral competente (esto es, la Junta Electoral Provincial o la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma) se constituye en Mesa Electoral, a las ocho de la mañana, con los interventores que a tal efecto designen las candidaturas concurrentes. A continuación, su Presidente procede a introducir en la urna o urnas los sobres de votación de los residentes ausentes recibidos hasta ese día y el secretario anota los nombres de los votantes en la correspondiente lista. Acto seguido, la Junta Electoral escruta todos estos votos e incorpora los resultados al escrutinio general.

La regulación del escrutinio general de las elecciones que se rigen exclusivamente por la LOREG¹¹⁹⁶ se encuentra en los artículos 103 a 108 de dicha norma. Sin embargo, solo el apartado segundo del artículo 103 y los apartados segundo y octavo del artículo 108 son de aplicación imperativa a las elecciones autonómicas, los demás preceptos de esta sección¹¹⁹⁷ solo lo serán de forma supletoria (disposición adicional primera, puntos 2 y 3, LOREG). Ello no obstante, a pesar de este amplio margen normativo concedido a los legisladores autonómicos, lo cierto es que estos han hecho un uso muy limitado del mismo. Así, no hemos encontrado ninguna referencia al escrutinio general en las leyes electorales de Andalucía, Aragón, Cantabria e Islas Baleares. Por su parte, la Ley electoral del Principado de Asturias (artículo 34.1), la Ley electoral de Castilla-La Mancha (artículos 39 a 43), la Ley electoral de Castilla y León (artículos 41 y 42), la Ley electoral de la Comunidad de Madrid (artículo 17), la Ley electoral de la Comunidad Valenciana (artículos 20.1.d, 26 y 36), la Ley electoral de Extremadura (artículos 46 y 47), la Ley electoral de Galicia (artículo 37 bis), la Ley electoral de Canarias (artículo 27), la Ley electoral de La Rioja (artículos 41 y 42), la Ley electoral de Navarra (artículos 36 y 37) y la Ley electoral de Murcia (artículo 31), aunque sí se refieren al escrutinio general, o bien lo hacen de forma extraordinariamente lacónica, o bien siguiendo muy de cerca –cuando no literalmente– lo preceptuado en la LOREG, sin introducir novedades significativas. La excepción a esta parquedad y, en parte, al seguidismo que se hace de la legislación del Estado lo constituye la Ley de elecciones al Parlamento Vasco, que –como veremos a continuación– regula *in extenso* el escrutinio general (artículos 124 a 131).

Especial interés suscitan los *plazos para iniciar y concluir el escrutinio general*. Así, hay que indicar que el plazo que marca la LOREG para iniciarlo (“el tercer día

1196 Esto es, las elecciones de diputados y senadores a Cortes Generales, de miembros de las Corporaciones Locales y de diputados al Parlamento Europeo (artículo 1.1 LOREG).

1197 Sección decimoquinta, del capítulo VI del título I de la LOREG (artículos 103-108): “Escrutinio general”.

siguiente al de la votación” –artículo 103.1–)¹¹⁹⁸ y el que establece para finalizarlo (“deberá concluir no más tarde del sexto día posterior al de las elecciones” –artículo 107.2–)¹¹⁹⁹ han sido aceptados, de forma expresa (Castilla-La Mancha –artículo 41 LECLM–, Madrid –artículo 17.1 LECM–, La Rioja –artículo 41 LELR– y Navarra –artículo 36 LENA–) o tácita (Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Valencia, Extremadura, Islas Baleares y Murcia), por la mayoría de las Comunidades Autónomas. No obstante, hay excepciones. En efecto, la legislación electoral del País Vasco, siguiendo la redacción originaria de la LOREG, señala que el acto de escrutinio se verificará “el quinto día hábil siguiente al de la votación y deberá concluir no más tarde del noveno día posterior a las elecciones” (artículo 124.1 LEPV). De este precepto destaca, además de la ampliación de los plazos de inicio y conclusión del escrutinio general (en relación con los que fija, actualmente, la LOREG), que el plazo de inicio se computa en días hábiles (esto es, excluyendo los feriados), en tanto que la LOREG se refiere siempre a días naturales (artículo 119). Sin embargo, donde dichos plazos se amplían de manera muy notable es en las normativas electorales de Galicia y Canarias, siendo esta una de las principales diferencias de las leyes autonómicas en relación con la LOREG en lo que respecta a la regulación del escrutinio general. En efecto, el artículo 37 bis de la Ley electoral de Galicia¹²⁰⁰ y el artículo 27.1 de la Ley de elecciones al Parlamento de Canarias¹²⁰¹ afirman que las Juntas Electorales (las provinciales en Galicia y la de Comunidad Autónoma en Canarias) realizarán el escrutinio general el octavo día siguiente al de la votación, precisando que deberá concluir no más tarde del undécimo día posterior a las elecciones. El motivo de dicho retraso en el inicio del escrutinio general hay que buscarlo, sin duda, en la voluntad política de los Parlamentos de aquellas dos Comunidades Autónomas de garantizar al máximo la efectividad del sufragio de sus ciudadanos inscritos en el Censo de Electores Residentes Ausentes (CERA), al objeto de “asegurar que sus votos lleguen a tiempo para ser computados”.¹²⁰² El importante número de gallegos y canarios

1198 El plazo de tres días se introdujo en la LOREG con la reforma producida a través de la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo, pues originariamente el plazo era de cinco días (“El escrutinio general –decía– se realiza el quinto día siguiente al de la votación”).

1199 El plazo máximo de seis días se fijó en la LOREG en 1991 (con la reforma de la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo), ya que inicialmente el plazo era de nueve días (“El escrutinio –afirmaba– deberá concluir no más tarde del día noveno posterior al de las elecciones”).

1200 Añadido por la Ley 12/2004, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 5/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia.

1201 La nueva redacción de este precepto, que amplía los plazos establecidos originariamente en la Ley electoral canaria de 2003 (tomados de la LOREG), se introdujo con la Ley 11/2007, de 18 de abril, de modificación de aquella Ley.

1202 Cfr. Arnaldo Alcubilla, Enrique: “El procedimiento...”, *op. cit.*, pág. 384.

que residen en el extranjero justifica sobradamente dicha preocupación, como reflejan sin ambages los preámbulos de las leyes reformadoras de aquellas dos leyes electorales. En efecto:

- El Preámbulo de la Ley 12/2004, de 7 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de *Galicia*, afirma que, “transcurridos diecinueve años desde la entrada en vigor de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, así como después de la experiencia alcanzada a lo largo de numerosos comicios autonómicos, se ha constatado la llegada a las Juntas Electorales Provinciales de numerosos votos de los residentes ausentes fuera del plazo máximo determinado en el artículo 103.1 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, para la realización del escrutinio general. De esta forma, en numerosas ocasiones, pese a haberse ejercido el derecho al voto en tiempo y forma por parte de los electores residentes en el extranjero, este no resultó efectivo por no llegar en plazo al escrutinio general de las Juntas Electorales Provinciales. Como consecuencia de ello, puede concluirse que el plazo determinado en el referido artículo resulta insuficiente para garantizar la efectividad del ejercicio del derecho al voto de los electores residentes en el extranjero, en una Comunidad Autónoma como Galicia en donde el número de inscritos en este censo es muy elevado. Por todo lo expuesto –seguida afirmando–, se hace necesaria una reforma legislativa de desarrollo encaminada a ampliar el plazo para la realización del escrutinio general y, con ello, conseguir con todas las garantías la máxima participación electoral del voto emigrante, asegurando que la voluntad expresada por los electores inscritos en el censo de residentes ausentes tenga garantías de ser contabilizada”. Tras recordar que el artículo 103.1 de la LOREG no es aplicable imperativamente a las elecciones a los Parlamentos autonómicos, el Preámbulo de la citada Ley gallega 12/2004 concluye que, por todo lo expuesto con anterioridad, la Comunidad Autónoma de Galicia “debe legislar sobre esta materia en orden a dar mayor garantía para que el voto de los gallegos residentes en el exterior sea efectivamente tenido en cuenta, modificando para ello la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia”.
- Por su parte, el Preámbulo de la Ley 11/2007, de 18 de abril, de modificación de la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de *Canarias*, aduce motivos prácticamente idénticos a los de la Ley gallega para ampliar los plazos para iniciar y finalizar el escrutinio general. Así, afirma que, la experiencia acumulada de varias elecciones autonómicas ha puesto de manifiesto la insuficiencia de los plazos previstos en la redacción originaria de la LECC (copiados de

la LOREG), “cuando de lo que se trata es de hacer real y efectivo el derecho de sufragio de los canarios residentes ausentes que viven en el extranjero, fundamentalmente en Iberoamérica, por cuanto numerosos votos que los mismos emiten, de acuerdo con el procedimiento y las garantías legalmente establecidas, llegan a la Junta Electoral Canaria” fuera del plazo fijado para ello en el artículo 27.1 de la LECC. Esto provoca –sigue afirmando el Preámbulo– que, a pesar de haberse “emitido en tiempo y forma, no pueden computarse porque llegan a la Junta escrutadora cuando el escrutinio general ha dado comienzo”. Tras esta constatación y recordando, por una parte, que el artículo 68.5 CE llama a los poderes públicos a facilitar el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera de territorio español¹²⁰³ y, por otra, que el artículo 103.1 de la LOREG no es de aplicación preceptiva a las elecciones autonómicas, concluye que es necesario abordar una reforma legislativa en el sentido de ampliar el plazo establecido en la legislación canaria “para el comienzo del escrutinio, a los efectos de posibilitar el cómputo de los votos emitidos desde el extranjero y, por ende, la participación en la elección de sus representantes de esos electores residentes ausentes”.

El escrutinio general, que es un acto único y tiene carácter público, se realiza por la Junta Electoral que corresponda el día que fija la legislación electoral que es aplicable.¹²⁰⁴ De acuerdo con los artículos 103 a 108 de la LOREG (asumidos, como hemos visto, por todas las Comunidades Autónomas a excepción del País Vasco, cuya legislación presenta algunas peculiaridades), la Junta se reúne, en la sede del local donde ejerce sus funciones el Secretario de la misma, con los representantes y apoderados de las candidaturas electorales que se presenten. La sesión se inicia a las diez horas del día fijado para el escrutinio, y si no concurren la mitad más uno de los miembros de la Junta se aplaza hasta las doce del mediodía. Si por cualquier razón tampoco pudiera celebrarse la reunión a esa hora, el Presidente la convoca de nuevo para el día siguiente, anunciándolo a los presentes y al público y comunicándolo a la Junta Electoral Central. A la hora fijada en esta convocatoria, la reunión se celebrará cualquiera que sea el número de los concurrentes. La sesión de escrutinio se inicia leyendo el Secretario las disposiciones legales relativas al acto. A continuación, el personal al servicio de la Junta procede, bajo la supervisión de esta, a la apertura sucesiva de los sobres preparados por las Mesas Electorales, a que nos hemos referido con anterioridad. Si fal-

1203 Es comúnmente aceptado en la doctrina que este mandato, a pesar de su enclave sistemático, no se circunscribe a las elecciones al Congreso de los Diputados.

1204 Para un estudio en detalle de esta fase del procedimiento electoral, cfr. Martín Rebollo, Luis: “Escrutinio...”, *op. cit.*, págs. 797-833.

tase el correspondiente sobre de alguna Mesa o si su contenido fuera incompleto, se suplirá con el sobre remitido a la Junta Electoral por el Servicio de Correos (se trata del sobre recogido por un funcionario de dicho Servicio en la Mesa Electoral la misma noche de las elecciones). En su defecto, y sin perjuicio de que –como hemos visto– se pueda reclamar el sobre que ha quedado archivado en el Juzgado de Primera Instancia o de Paz (artículo 101.4 LOREG), se utilizará la copia del acta de la sesión que presente en forma un representante de candidatura o apoderado suyo¹²⁰⁵ (no obstante, si se presentan copias contradictorias, no se tendrá en cuenta ninguna de ellas). En el caso de que en alguna Mesa hubiera actas dobles y diferentes o cuando el número de votos que figure en un acta exceda al de los electores que haya en la Mesa según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas (con la salvedad del voto emitido por los interventores), la Junta tampoco hará cómputo de ellas, salvo que existiera error material o aritmético, en cuyo caso procederá a su subsanación. Cuando el número de Mesas a escrutar así lo aconseje, la Junta Electoral puede dividirse en dos Secciones para efectuar las operaciones referidas anteriormente (en tal caso un Vocal actuará en funciones de Secretario de una de las Secciones). Durante el escrutinio general, la Junta Electoral no puede anular ningún acta ni voto. Sus atribuciones se limitan a verificar, sin discusión alguna, el recuento y la suma de los votos admitidos en las correspondientes Mesas según las actas o las copias de las actas de las Mesas, salvo los casos ya indicados, pudiendo tan solo subsanar los meros errores materiales o de hecho y los aritméticos. Los representantes o apoderados de las candidaturas, durante el tiempo en que se vayan examinando las actas, no pueden presentar reclamación ni protesta alguna, excepto aquellas observaciones puntuales que se refieran a la exactitud de los datos leídos. El acto del escrutinio general no puede interrumpirse. Sin embargo, transcurridas doce horas de sesión, las Juntas podrán suspender el escrutinio hasta el día siguiente, no dejando sin concluir el cómputo de los votos correspondientes a una Sección.

Concluido el escrutinio, la Junta Electoral extenderá por triplicado un acta de escrutinio de la circunscripción correspondiente, que contendrá mención expresa del número de electores que haya en las Mesas según las listas del censo electoral y las certificaciones censales presentadas, de votantes, de los votos obtenidos por cada candidatura, de los votos en blanco y de los votos nulos. Finalizada la sesión, se extenderá también un acta de la misma en la que se harán constar

1205 En contra de que se puedan determinar los resultados electorales a partir de las actas aportadas por los representantes o apoderados de las candidaturas se expresa el profesor Luis Martín Rebollo en su trabajo: “Escrutinio...”, *op. cit.*, págs. 816-817.

todas las incidencias acaecidas durante el escrutinio. El acta de sesión y la de escrutinio serán firmadas por el Presidente, los Vocales y el Secretario de la Junta, así como por los representantes y apoderados generales de las candidaturas debidamente acreditados. Los representantes y apoderados de las candidaturas disponen de un plazo de un día para presentar las reclamaciones y protestas, que solo podrán referirse a incidencias recogidas en las actas de sesión de las Mesas Electorales o en el acta de la sesión de escrutinio de la Junta Electoral. Esta resolución por escrito sobre las mismas en el plazo de un día, comunicándolo inmediatamente a los representantes y apoderados de las candidaturas. Dicha resolución podrá ser recurrida, en el plazo de un día, por los representantes y apoderados generales de las candidaturas ante la propia Junta Electoral. Al día siguiente de haberse interpuesto un recurso, la Junta Electoral remitirá el expediente, con su informe, a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o, en su caso, a la Junta Electoral Central. La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Junta Electoral de Comunidad Autónoma o Central, según proceda, dentro del día siguiente. La Junta Electoral de Comunidad Autónoma o la Junta Electoral Central, previa audiencia de las partes por plazo no superior a dos días, resolverá el recurso dentro del día siguiente, dando traslado de dicha resolución a las Juntas Electorales competentes para que efectúen la proclamación de electos. Transcurrido el plazo indicado sin que se produzcan reclamaciones o protestas, o resueltas las mismas por la Junta Electoral de Comunidad Autónoma o por la Junta Electoral Central, las Juntas Electorales competentes procederán, dentro del día siguiente, a la *proclamación de electos*. El acta de proclamación se extenderá por triplicado y será suscrita por el Presidente y el Secretario de la Junta, y contendrá mención expresa del número de electores que haya en las Secciones, de votantes, de los votos obtenidos por cada candidatura, de los votos en blanco, de los votos válidos y de los votos nulos, de los escaños obtenidos por cada candidatura, así como la relación nominal de los electos. Se reseñarán también las reclamaciones y protestas ante la Junta Electoral escrutadora, su resolución, el recurso ante la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o la Junta Electoral Central, si lo hubiere, y su correspondiente resolución. La Junta escrutadora archivará uno de los tres ejemplares del acta. Remitirá el segundo a la Asamblea de la que vayan a formar parte los electos y el tercero a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma o a la Junta Electoral Central, que procederá a la publicación en el “Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma” de los resultados generales y por circunscripciones, sin perjuicio de los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de electos. En el momento de tomar posesión y para adquirir la plena condición de sus cargos, los candidatos electos deben jurar o prometer acatamiento a la

Constitución,¹²⁰⁶ así como cumplimentar los demás requisitos previstos en las leyes o reglamentos respectivos (artículo 108 LOREG).

La mayoría de las leyes electorales autonómicas también se refieren, siguiendo básicamente lo preceptuado en la LOREG, a la proclamación de los candidatos electos a tenor de los resultados del escrutinio y a su tramitación posterior. Así lo hacen los artículos 124-131 de la LEPV (incluyendo una regulación extensa, aunque repetitiva de la legislación común), 38 de la LEG, 39 LEAN, 34.2 de la LEAS, 42 de la LELR, 31 de la LERM, 36 de la LECV, 33 de la LEAR, 42-43 de la LECLM, 27.2 de la LECC, 37 de la LENA, 46.2 y 47 de la LEEX, 47.2 de la LECM y 42 de la LECYL. En consecuencia, solo las leyes electorales de las Comunidades Autónomas de Cantabria y las Islas Baleares guardan absoluto silencio sobre la proclamación de los diputados electos, aunque ello es jurídicamente irrelevante, dada la aplicación directa y, en su caso, supletoria de la LOREG en esta materia.

Como ocurre en tantos otros aspectos, solo la Ley de elecciones al Parlamento Vasco ha desarrollado minuciosamente la fase procedimental referida al escrutinio general (artículos 124 a 131). Aunque en buena medida también sigue las pautas fijadas por la LOREG, presenta algunas singularidades dignas de mención. Así, como ya hemos indicado, el acto de escrutinio general se verificará por la Junta Electoral de Territorio Histórico (esto es, la equivalente a la Junta Electoral Provincial) el quinto día hábil siguiente al de la votación y deberá concluir no más tarde del noveno día posterior a las elecciones (en este extremo, la LEPV sigue, como vimos, la redacción originaria –que no la actual– de la LOREG). Para la realización del escrutinio general, en primera convocatoria, deberán estar presentes, al menos, el Presidente y la mitad más uno de los Vocales (artículo 125.2 LEPV), en tanto que en la LOREG basta la presencia de “la mitad más uno de los miembros de la Junta” (artículo 104.2). El escrutinio no se interrumpirá salvo transcurridas diez horas de sesión (artículo 127.3 LEPV), mientras que en la LOREG la interrupción del escrutinio se fija, como hemos visto, tras doce horas de sesión (artículo 107.1). Una vez concluido el escrutinio, los representantes de las candidaturas o sus apoderados dispondrán de un plazo de un día para presentar reclamaciones y protestas; pues bien, de conformidad con la LEPV, la Junta Electoral del Territorio Histórico resolverá sobre las mismas en el plazo de dos días (artículo 128.3), en tanto que la LOREG establece que la Junta Electoral competente debe resolver en el plazo de un día (artículo 108.3). Por último, destaquemos la

1206 Esta exigencia ha sido recogida en los Reglamentos de las correspondientes Asambleas Legislativas, a excepción del Reglamento del Parlamento vasco.

relativa originalidad del artículo 131 de la LEPV, a tenor del cual (además de la preceptiva publicación de los resultados en el *Boletín Oficial del País Vasco*) cada Junta Electoral de Territorio Histórico deberá publicar en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico* respectivo, en el plazo de catorce días después de efectuada la proclamación de electos, los resultados de cada candidatura por municipios y por Territorio Histórico, así como los escaños adjudicados en su caso a cada una de ellas (apartado 2). Todo ello, claro está, sin perjuicio de los recursos contencioso-electorales contra la proclamación de electos.

13. Los recursos contra la proclamación de electos

13.1. El recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos

Como indicábamos en un epígrafe anterior,¹²⁰⁷ el sistema electoral español se caracteriza, en cuanto se refiere a sus garantías, por incorporar la tutela jurisdiccional.¹²⁰⁸ En efecto, los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo tienen encomendado el control de los acuerdos de las Juntas Electorales en diversos momentos del procedimiento electoral, entre ellos –y por lo que ahora a nosotros nos interesa– el de la proclamación de electos (artículos 109 a 117 LOREG).¹²⁰⁹ Estos preceptos, de conformidad con lo establecido en el punto segundo de la disposición adicional primera de la LOREG, también son de aplicación obligatoria a las elecciones autonómicas.

Están legitimados para interponer dichos recursos o para oponerse a los que se interpongan: los candidatos proclamados o no proclamados; los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción; y los partidos políticos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que hayan presentado candidaturas en la circunscripción. La representación pública y la defensa de la legalidad en el

1207 Cfr. *supra* VII punto 4: “Los recursos contra la proclamación de candidaturas y candidatos”.

1208 Cfr., entre otros, Rallo Lombarte, Artemi: *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997; García Soriano, María Vicenta: *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000; Martínez Ruano, Pedro: *El control electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; García-Escudero Márquez, Piedad (directora): *Derecho contencioso electoral*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.

1209 STC 24/1990, *cit.*, fund. jur. 2º.

recurso contencioso-electoral corresponden al Ministerio Fiscal. El recurso contencioso-electoral, que se interpone ante la Junta Electoral correspondiente dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación de electos, se formaliza mediante escrito en el que se consignan los hechos, los fundamentos de Derecho y la petición que se deduzca. El tribunal competente para la resolución de los recursos contencioso-electorales que se refieren a elecciones autonómicas es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la respectiva Comunidad Autónoma. Al día siguiente de su presentación, el Presidente de la Junta Electoral ha de remitir a la Sala competente el escrito de interposición, el expediente electoral y un informe de la Junta en el que se consigne cuanto se estime procedente como fundamento del acuerdo impugnado. La resolución que ordena la remisión se notificará, inmediatamente después de su cumplimiento, a los representantes de las candidaturas concurrentes en la circunscripción, emplazándoles para que puedan comparecer ante la Sala dentro de los dos días siguientes. La Sala, al día siguiente de la finalización del término para la comparecencia de los interesados, dará traslado del escrito de interposición y de los documentos que lo acompañen al Ministerio Fiscal y a las partes que se hubieran personado en el proceso, poniéndoles de manifiesto el expediente electoral y el informe de la Junta Electoral, para que en el plazo común e improrrogable de cuatro días puedan formular las alegaciones que estimen convenientes. A los escritos de alegaciones se pueden acompañar los documentos que, a su juicio, puedan servir para apoyar o desvirtuar los fundamentos de la impugnación. Asimismo, se puede solicitar el recibimiento a prueba y proponer aquellas que se consideren oportunas. Transcurrido el período de alegaciones, la Sala, dentro del día siguiente, podrá acordar –de oficio o a instancia de parte– el recibimiento a prueba y la práctica de las que declare pertinentes. La fase probatoria se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso contencioso-administrativo, si bien el plazo no podrá exceder de cinco días. Concluido el período probatorio, en su caso, la Sala, sin más trámite, dictará sentencia en el plazo de cuatro días. La sentencia habrá de pronunciar alguno de los fallos siguientes: inadmisibilidad del recurso; validez de la elección y de la proclamación de electos; nulidad del acuerdo de proclamación de uno o varios electos y proclamación como tal de aquel o aquellos a quienes corresponda; o nulidad de la elección celebrada en aquella o aquellas Mesas que resulten afectadas por irregularidades invalidantes y necesidad de efectuar nueva convocatoria en las mismas (que podrá limitarse al acto de la votación), en todo caso en el plazo de tres meses a partir de la sentencia. No obstante, la invalidez de la votación en una o varias Mesas o en una o varias Secciones no comportará, de acuerdo con el principio de conservación de los actos jurídicos en Derecho público, nueva convocatoria electoral en las mismas cuando su resultado no pueda alterar la atribución de escaños en la circunscripción (artículo

lo 113.2 LOREG).¹²¹⁰ Las sentencias, además de a los interesados, se comunican a la Junta Electoral correspondiente para su inmediato y estricto cumplimiento. La Sala –de oficio, a instancias del Ministerio Fiscal o de las partes– podrá dirigirse directamente a las autoridades, organismos e instituciones de todo orden a las que alcance el contenido de la sentencia y, asimismo, adoptará cuantas medidas sean adecuadas para la ejecución de los pronunciamientos contenidos en el fallo. Los recursos contencioso-electorales tienen carácter de urgentes y gozan de preferencia absoluta en su sustanciación y fallo ante las Salas de lo contencioso-administrativo competentes. En todo lo no expresamente regulado por la LOREG en materia contencioso-electoral, será de aplicación la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Aunque los recursos judiciales previstos en la LOREG son gratuitos, procederá la condena en costas a la parte o partes que hayan mantenido posiciones infundadas (salvo que circunstancias excepcionales, valoradas en la resolución que se dicte, motiven su no imposición).

13.2. El recurso de amparo contra la proclamación de electos

La sentencia que resuelve el recurso contencioso-electoral contra la proclamación de electos se notifica a los interesados no más tarde del día trigésimo séptimo posterior a las elecciones. Contra la misma no procede recurso contencioso alguno (ordinario ni extraordinario), sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional (proceso tutelar preceptivo, ya que están presentes, como

1210 Este precepto fue redactado de acuerdo con la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. Sin embargo, ya con anterioridad, el Tribunal Constitucional había afirmado: “Se trata, en primer lugar, de analizar y decidir si actuó correctamente la Sala al anular las elecciones generales en toda la circunscripción de Murcia, siendo así que las supuestas irregularidades quedaron acotadas por el propio tribunal sentenciador a solo las dos Mesas citadas de Alcantarilla y Cartagena... [este] problema ha de resolverse centrándose en la interpretación del artículo 113 de la LOREG [...] tal interpretación ha de trascender la técnica de la mera literalidad y dar entrada a una hermenéutica finalista donde tengan cabida, entre otros, los principios de conservación del acto, de proporcionalidad y de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales [...] El principio de conservación de los actos válidamente celebrados, que... puede entenderse recogido en el brocardo clásico *utile per inutile non vitiatur*, y que en nuestro Derecho público está reconocido, entre otros preceptos, por los artículos 50.2 y 52 de la Ley de Procedimiento Administrativo y 242 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, tiende a restringir la sanción anulatoria no extendiéndola más allá de sus confines estrictos en cada caso, evitando que una indebida ampliación de sus efectos dañe derechos de terceros. Este Tribunal ha destacado, respecto a este principio, su «especial trascendencia en el Derecho público, dado el interés general presente en el mismo» (ATC [Pleno] 120/1983, fundamento jurídico 4º), y su «indudable trascendencia en el Derecho electoral» (STC 169/1987, fundamento jurídico 4º), señalando a este respecto (*ibidem*) que tal principio «encuentra su manifestación en el... propio artículo 113» de la Ley electoral” (STC 24/1990, *cit.*, fund. jur. 6º).

hemos reiterado, los derechos fundamentales reconocidos en el artículo 23 de la Constitución). El amparo debe solicitarse en el plazo de tres días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los quince días siguientes (artículo 114.2 LOREG).

Las normas específicas de tramitación de esta modalidad del recurso de amparo fueron aprobadas por el ya citado Acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 20 de enero de 2000. Este recurso de amparo, igual que el consagrado en el artículo 49 de la LOREG, se interpondrá y ordenará con arreglo a los requisitos establecidos en los artículos 49 y 81 de la LOTC y según lo dispuesto en dicho Acuerdo (en lo que resulte aplicable, también se estará a lo prevenido, con carácter general, en esta última Ley). Con el escrito de demanda deberán acompañarse tantas copias como partes hubiera habido en el proceso precedente, añadiendo una más para el Ministerio Fiscal. La interposición y tramitación de los recursos de amparo a que se refiere el artículo 114.2 de la LOREG se ajustarán a los siguientes plazos: tres días para la interposición del recurso de amparo y para la personación y alegaciones de quienes hubiesen sido parte en el procedimiento judicial previo; cinco días para la presentación de alegaciones por el Ministerio Fiscal; y diez días para la resolución del recurso de amparo. De presentarse la demanda de amparo en la sede del órgano judicial cuya resolución hubiese agotado la vía previa, el mismo la remitirá inmediatamente al Tribunal Constitucional, acompañándola de las correspondientes actuaciones y el informe de la Junta Electoral a que se refiere el artículo 112.3 de la LOREG (artículo 3 del citado Acuerdo). Como ya sabemos, para el cómputo de los plazos señalados, los días se entenderán siempre naturales.

Es preciso subrayar que, como ha reiterado el Tribunal Constitucional, el recurso de amparo no debe convertirse en una instancia de apelación para volver a discutir los hechos, “ni en una instancia de simple unificación de la doctrina eventualmente contradictoria de los tribunales”, para lo cual carece de jurisdicción (artículo 117.3 CE), ni en un tribunal “dedicado a corregir lo que se denuncia como una defectuosa aplicación de la legalidad”.¹²¹¹ Por todo ello, en la Sentencia 79/1989, el Tribunal Constitucional afirmó que “no cabe entender el recurso de amparo interpuesto tras un recurso contencioso-electoral como una última instancia de apelación en la que pueda plantearse una plena revisión de los hechos y de la interpretación del Derecho electoral realizadas primero por la Junta Elec-

1211 STC 24/1990, *cit.*, fund. juríd. 2°.

toral y luego, sobre todo, por la Sala de lo Contencioso-Administrativo”.¹²¹² Trátándose, como se trata, de un derecho de configuración legal, el derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE) “debe ser ejercido con arreglo a los requisitos legales que lo integran, y la interpretación de esa legalidad hecha por los tribunales no debe ser revisada *in toto*” por el Tribunal Constitucional.¹²¹³

1212 STC 79/1989, de 4 de mayo (ponente: Antonio Truyol Serra), *BOE* de 22 de mayo de 1989, fund. juríd. 2º.

1213 STC 24/1990, *cit.*, fund. juríd. 2º.



BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Abad López, Miguel Ángel: "Dos consideraciones sobre la presentación de candidaturas y las papeletas de votación", en el libro colectivo *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- Abellán Matesanz, Isabel María: "La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las *listas cremalleras*", en *Revista de Estudios Autonómicos*, núm. 2-3, 2002-2003.
- Aguado Renedo, César: "Algunas cuestiones problemáticas acerca de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *El Gobierno. Problemas constitucionales* (coordinadores: Manuel Aragón Reyes y Ángel Luis Gómez Montoro), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- Agudo Zamora, Miguel: "La organización institucional de Andalucía", en el libro colectivo *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Centro de Estudios Andaluces (Consejería de Presidencia), Sevilla, 2008.
- Aguiar de Luque, Luis: "Referéndum", en *Diccionario del sistema político español* (director: José Juan González Encinar), Akal, Madrid, 1984.
- Aguiar de Luque, Luis; y Sánchez Morón, Miguel: "Artículo 23. Derecho de participación", en *Comentarios a las Leyes Políticas* (director: Óscar Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1984, vol II.
- Aguiló Lúcia, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- : "Les Corts", en el libro colectivo *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana* (coordinador: José María Baño León), Thomson-Civitas-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- Aja Fernández, Eliseo: "El Parlament de Catalunya", en el libro colectivo *Manual de Dret Públic de Catalunya* (coordinador: Enoch Albertí Rovira), Institut d'Estudis Autònoms-Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2002.
- Aláez Corral, Benito: *Minoría de edad y derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 2003.
- Albertí Rovira, Enoch: "El principio de homogeneidad político-constitucional de las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Alexander, Kim y otros: "Coloquio", en la obra colectiva *El Parlamento del siglo XXI. VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Tecnos, Madrid, 2002.
- Álvarez Conde, Enrique: *Curso de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1997, vol. II.
- : "Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos", 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 (este trabajo, con el mismo título, fue publicado en la *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76, 2009; y en los *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 60-61, 2007; en realidad, fue publicado a principios de 2010).
- Álvarez Conde, Enrique; y García Couso, Susana: "La barrera electoral", en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- Álvarez García, Luis Abelardo (a cargo de): *El proceso autonómico asturiano*, Consejo Regional de Asturias y Diputación Provincial de Oviedo, Oviedo, 1981, vols. I y II.
- Alzaga Villamil, Óscar (director): *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Edersa, Madrid, 1996, tomo XI.

- Aragón Reyes, Manuel: "Democracia y representación. Dimensiones subjetiva y objetiva del derecho de sufragio", en *Corts*, núm. 9, 2000.
- : "La organización institucional de las Comunidades Autónomas", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 79, 2007.
- Aranda Álvarez, Elviro: *Cuotas de mujeres y régimen electoral*, Dykinson, Madrid, 2001.
- Arce Janáriz, Alberto: "Primeras leyes en España sobre paridad electoral", en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 5 de 2002.
- : "El régimen electoral del Principado de Asturias", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Arévalo Gutiérrez, Alfonso: "«Fuentes del Derecho electoral»: Constitución Española, Ley Orgánica de Régimen Electoral General, Estatutos de Autonomía, leyes autonómicas, otras normas de desarrollo, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia constitucional", en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.
- Ariño Ortiz, Gaspar: "Partidos políticos y democracia en España. Así no podemos seguir", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 4, 2009.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique: "El derecho de sufragio de los extranjeros en las elecciones locales", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 34, 1992.
- : *El régimen electoral de España*, BOE, Madrid, 1999.
- : *El carácter dinámico del régimen electoral español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- : "El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : "El procedimiento electoral en leyes electorales autonómicas", en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique; y D'Ambrosio i Gomáriz, Aldo: "El voto electrónico: algunas experiencias recientes", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, 1998.
- Arnaldo Alcubilla, Enrique; y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: *Código electoral*, Abella, Madrid, 2008.
- Arruego Rodríguez, Gonzalo: *Representación y derecho fundamental*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- Azpitarte Sánchez, Miguel: "La dimensión constitucional del procedimiento electoral", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 10-11, 2002-2003.
- Balado Ruiz-Gallegos, Manuel (director): *La España de las autonomías. Reflexiones 25 años después*, Bosch, Barcelona, 2005.
- Balaguer Callejón, Francisco: "El día de reflexión: prohibición de manifestaciones, encuestas electorales y utilización de nuevas tecnologías", ponencia presentada a la *Jornada sobre la reforma del régimen electoral general*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, día 23 de octubre de 2008.

- Ballarín Iribarren, Javier: "Comentarios al artículo 50", en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General* (director: Luis María Cazorla Prieto), Civitas, Madrid, 1986.
- Baras Gómez, Montserrat; y Botella Corral, Juan: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996.
- Barceló Serramalera, Mercè; y Vintró Castells, Joan (coordinadores): *Derecho Público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008.
- Barnés Vázquez, Javier: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1ª de la Constitución Española*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.
- Barranco Saiz, Francisco Javier: *Marketing político y electoral*, Pirámide-ESIC, Madrid, 2010.
- Barrat i Esteve, Jordi: "Tipología y utilidad de los procedimientos electrónicos de votación", en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.
- : "Vot electrònic i òrgans col·legiats. El cas de les Corts Valencianes", en *Corts*, núm. 21, 2009.
- Barrat i Esteve, Jordi; y Reniu Vilamala, Josep Maria: *Prueba piloto en Cataluña (España). Informe sobre las elecciones catalanas de noviembre de 2003*. <http://www.votobit.org/lallave/infobarsa11.html>.
- Barrio López, Astrid; Rodríguez Teruel, Juan; Baras Gómez, Montserrat; y Barberà Aresté, Òscar: *Partidos de ámbito no estatal y gobernabilidad multinivel: el caso de España (1977-2008)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2010 ("Working Papers", núm. 291).
- Bassols Coma, Martín: "Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *Organización territorial del Estado*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. I.
- : "La contribución del censo a la configuración de la Administración electoral: la Oficina del Censo Electoral y la formación del censo electoral", en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- Bastida Freijedo, Francisco José: "La Junta General del Principado de Asturias", en el libro colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982.
- : "Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol I.
- : "Ley electoral y garantías judiciales", en *Poder Judicial*, núm. 1, 1986.
- : "La soberanía borrosa: la democracia", en *Fundamentos. Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, núm. 1 (Soberanía y Constitución), 1998.
- : "Asturias", en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- : "Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Propuesta para una reforma", ponencia presentada a la *Jornada sobre la reforma del régimen electoral general*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, día 23 de octubre de 2008.
- Bastida Freijedo, Francisco José; Punset Blanco, Ramón; y De Otto Pardo, Ignacio: *Lecciones de Derecho Constitucional (órganos constitucionales, I)*, Guiastur, Oviedo, 1980.

- Beltrán de Felipe, Miguel: "Crónica de jurisprudencia constitucional en los procesos de control de la constitucionalidad de normas con rango de ley", en la obra colectiva *El principio de legalidad. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- Biglino Campos, Paloma: "Acerca de la constitucionalidad de las leyes electorales paritarias", en *XXV aniversario de la Constitución Española: propuestas de reforma* (coordinadora: María Luisa Balaguer Callejón), Diputación de Málaga-Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, Málaga, 2004.
- : (directora): *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008.
- : "La composición equilibrada de las listas electorales", en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008.
- : "Variaciones sobre las listas de composición equilibrada. (Comentario a la STC 12/2008)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, 2008.
- : "La composición equilibrada de las candidaturas electorales: primeras experiencias", en *Estudios en homenaje al profesor Gregorio Peces-Barba*, Dykinson, Madrid, 2008, vol. I.
- : "La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico", en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- Biscaretti di Ruffia, Paolo: *Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Bronfman Vargas, Alan: "La representatividad del sistema parlamentario gallego. Consideraciones en torno al régimen electoral", en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999.
- Caamaño Domínguez, Francisco: "Elecciones y Tribunal Constitucional: ¿Una intersección no deseada?", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 41, 1997.
- Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho Comunitario*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- : "Presentació", en el libro colectivo *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- Caciagli, Mario: "El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69", en el libro colectivo *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (directores: Eduardo García de Enterría y Alberto Pedrieri), Civitas, Madrid, 1981.
- Cairo Carou, Heriberto: *Democracia digital. Límites y oportunidades*, Trotta, Madrid, 2002.
- Calderón Chelius, Leticia (coordinadora): *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*, Instituto Mora, México D.F., 2003.
- Calvet Crespo, Jordi: "El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma", en *Corts*, núm. 23, 2010.
- Cámara Villar, Gregorio: "Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema español", en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.

- : “Organización institucional. El Parlamento de Andalucía”, en el libro colectivo *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981* (coordinador: Francisco Balaguer Callejón), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
- Cano Bueso, Juan Bautista: “El procedimiento electoral en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 15, 1993.
- : “La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- : “Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, 2000.
- : “El Parlamento de Andalucía”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (director: Manuel José Terol Becerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- Cano Mata Antonio: “El derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones por sufragio universal directo”, en *Revista de Derecho Público*, núm. 110, 1988.
- Carrillo López, Marc: “Cuotas e igualdad por razón de género: una reforma constitucional y un caso singular”, en *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo* (coordinador: Luis López Guerra), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- Castellà Andreu, Josep Maria: “Las peculiaridades electorales de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Cazorla Prieto, Luis María (director): *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986.
- Chueca Rodríguez, Ricardo: “El régimen electoral de Aragón”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Cólera Leirado, José Ramón: “La actividad institucional de los poderes públicos en el período electoral”, en *Corts*, núm. 8, 1999.
- Comisión de Venecia (*European Commission for Democracy Through Law*): *Code of Good Practice in Electoral Matters*, aprobado en octubre de 2002.
- Consejo de Estado: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>
- Corona Ferrero, Jesús María: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Cotino Hueso, Lorenzo (coordinador): *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2006.
- : *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007.
- Cotteret, Jean Marie; y Emeri, Claude: *Los sistemas electorales*, Oikos Tau, Barcelona, 1973.
- Crespo Martínez, Ismael; y García Orza, Fernando: “La campaña electoral y sus efectos en los electores”, en el libro colectivo *Campañas y elecciones en la Región de Murcia* (coordinadora: María Antonia Martínez), Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- D’Amato, Luigi: *Il voto de preferenza in Italia (1946-1963)*, Giuffrè, Milán, 1964.

De Alba Bastarrechea, Esther: “Los modelos electorales y su repercusión sobre los Grupos Parlamentarios”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número extraordinario 1, 2007 (dedicado a: los Grupos Parlamentarios).

—: “Inelegibilidades como límite al derecho de sufragio”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.

De Carreras Serra, Francesc: “Cataluña. La autonomía de Cataluña (1977-2003): una interpretación”, en el libro colectivo *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.

De Carreras Serra, Francesc; y Vallès Casadevall, Josep M.: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977.

De Esteban Alonso, Jorge (director): *El proceso electoral*, Labor, Barcelona, 1977.

De Esteban Alonso, Jorge: “La razón de las elecciones”, en el libro colectivo *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977.

—: “Conclusión general”, en el libro colectivo *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977.

—: “Ni democracia ni dictadura interna”, en *El Mundo*, 10 de agosto de 2010.

De Esteban Alonso, Jorge; y González-Trevijano Sánchez, Pedro J.: *Curso de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1994, vol. III.

De La Fuente Vázquez, María; y Freixanet Mateu, María (coordinadoras): *Polítiques de gènere i participació ciutadana al món local*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2009.

Delgado Sotillos, Irene: “Efectos de los sistemas electorales”, en el libro colectivo *Comportamiento político y sociología electoral*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009.

Delgado Sotillos, Irene; y López Nieto, Lourdes: *Comportamiento político y sociología electoral*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009.

Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel: “Voto electrónico y garantías electorales: las recientes experiencias de Brasil y España”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 63, 2004.

—: “El voto de los españoles residentes en el exterior: problemas actuales y alternativas de reforma”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.

—: “La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobado por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010”, en *Corts*, núm. 24, 2010.

Díaz Revorio, Francisco Javier: “La disolución anticipada de las Cortes en el Estatuto de Castilla-La Mancha”, en *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 24, 1998.

Díez-Picazo Giménez, Luis María: *Sistema de derechos fundamentales*, Thomson-Civitas, Madrid, 2005.

Díez-Picazo y Ponce De León, Luis; y Gullón Ballesteros, Antonio: *Sistema de Derecho Civil*, Tecnos, Madrid, 1977.

Durán Alba, Juan Fernando: *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades parlamentarias en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001.

- Duverger, Maurice: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Librairie Armand Colin, París, 1950.
- Duverger, Maurice; y Sartori, Giovanni (directores): *Los sistemas electorales*, número 27 de los Cuadernos de CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral), San José de Costa Rica, 1988.
- Elvira Perales, Ascensión: "Representación y sexo", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 9, 2000.
- : "La participación política de la mujer", en el libro colectivo *El tratamiento del género en el ordenamiento español* (coordinador: Alberto Palomar Olmeda), Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- : "El derecho de participación política", en el libro colectivo *Género y derechos fundamentales* (directores y coordinadores: Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez), Comares, Granada, 2010.
- Entrena Cuesta, Rafael: "Artículo 147", en *Comentarios a la Constitución* (director: Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 2001.
- Eslava Rodríguez, Manuel: "Artículo 3.2 y 3.3", en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura* (coordinadores: Luis López Guerra y José-Eugenio Soriano García), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992.
- Espín Templado, Eduardo: "Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales", en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- : (coordinador): *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- Espín Templado, Eduardo; y García Fernández, Javier: "Diccionario electoral de urgencia", en la obra colectiva *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977.
- Felip i Sardà, Josep Maria: "El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana", en *Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics*, núm. 49/50, 2005 (realmente dicha publicación vio la luz el año siguiente).
- Feliu i Torrent, Dolors: *Constitucionalitat de les mesures de democràcia paritària en els sistemes electorals autonòmics*, Generalitat de Catalunya-Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 2002 (colección *El Clip*, núm. 20).
- Fernández Pérez, Bernardo: "El sistema electoral de las Comunidades Autónomas", en *Sistema*, núm. 45, 1981.
- : "Marco territorial y umbrales electorales en las primeras elecciones a la Junta General del Principado", en el libro colectivo *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Caja de Ahorros de Asturias, Oviedo, 1982.
- : "Disposición transitoria primera", en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias* (director: Raúl Bocanegra Sierra), Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987.
- Fernández Riveira, Rosa María: "El voto electrónico: el caso vasco", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, 2001.
- : "El incierto potencial derivado de la conjunción derecho de voto y nuevas tecnologías. El nuevo proyecto de ley de voto electrónico en Euskadi", en *Nuevas Políticas Públicas. Anuario Multidisciplinar para la Modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005.

- : “¿Por qué no existe apenas legislación en materia de voto electrónico electoral? El último guiño del ordenamiento jurídico francés en materia de voto electrónico”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.
- Fernández Rodríguez, José Julio: “El voto electrónico en la balanza”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007.
- : “Exigencias jurídicas del voto electrónico: a propósito de la Recomendación Rec(2004)11 del Consejo de Europa”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.
- Fernández Rodríguez, José Julio y otros: *Voto electrónico: estudio comparado en una aproximación jurídico-política*, FUNDAP (Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política), Santiago de Querétano (México), 2007.
- Fernández Rodríguez, Tomás Ramón: “La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución”, en el libro colectivo *Lecturas sobre la Constitución Española*, UNED, Madrid, 1978, vol. I.
- Fernández Segado, Francisco: *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986.
- : *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997.
- : “La representatividad de los sistemas electorales”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997.
- : “El régimen jurídico electoral español”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997.
- : “El régimen jurídico de las campañas institucionales”, en *Corts*, núm. 8, 1999.
- Fernández Valverde, Rafael: “El reparto de competencias en materia electoral”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999.
- Fernández-Armesto, Felipe: “El derecho ciudadano más importante: el voto”, en el diario *El Mundo*, 25 de mayo de 2010.
- Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso: “Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el sistema electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- : “El sistema electoral del Congreso”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- : “Incompatibilidades parlamentarias”, en el libro colectivo *Temas básicos de Derecho Constitucional* (coordinador: Manuel Aragón Reyes), Civitas, Madrid, 2001, tomo II.
- : “Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009.
- Figuerola Larandagoitia, Alberto: “El Parlamento Vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento”, en *Primeras Jornadas de Estudio del Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Servicio Central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Oñate, 1983, tomo II.
- Franch i Ferrer, Vicent: “Las cláusulas de barrera del 5 por 100 en algunas Comunidades Autónomas, diez años después”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

Fuentes Zorita, José Salvador; y Calvo García-Tornel, Francisco: "La comarcalización de la Región de Murcia", en *Estudios Territoriales*, núm. 7, 1982.

Gálvez Muñoz, Luis A.: "La influencia de las encuestas electorales sobre los electores", en el libro colectivo *Estudios de Derecho Constitucional y de Ciencia Política: Homenaje al profesor Rodrigo Fernández Carvajal*, Universidad de Murcia, Murcia, 1997.

—: *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.

—: "El régimen electoral de Murcia", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.

—: "Artículo 24. Las elecciones a la Asamblea Regional", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia* (coordinadores: Mariano García Canales y Ángel Garrarena Morales), Asamblea Regional de Murcia-Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia-Fundación Cajamurcia, Murcia, 2005.

—: "Elementos básicos y característicos de la Región de Murcia", en el libro colectivo *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

—: "Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política", en el libro colectivo *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

—: "La acreditación del derecho a votar", en el libro colectivo *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Lustel, Madrid, 2008.

—: (coordinador): *El Derecho electoral en las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

—: "Reflexiones sobre el voto electrónico en las elecciones autonómicas", en *El Derecho electoral en las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

—: "Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 23, 2009.

—: *La confección del voto*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

—: *El derecho de voto de los discapacitados y otras personas vulnerables. Teoría, crítica y práctica*, Tirant lo Blanch-Servicio de Publicaciones de la Universidad de Murcia, Valencia, 2009.

—: *Las campañas institucionales. Normas, doctrina de la Junta Electoral Central y jurisprudencia*, Aranzadi-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.

—: "Propaganda institucional y régimen electoral. Una aproximación desde el estudio de casos", en *Revista de Derecho Político*, núm. 79, 2010.

—: "El régimen electoral de la propaganda institucional ordinaria", en *Corts*, núm. 24, 2010.

García Costa, Francisco Manuel: "Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo", en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.

García Escribano, Juan J. (director): *Atlas electoral de la Región de Murcia*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2000.

- García Fernández, Javier: "Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa", en *Corts*, núm. 9, 2000.
- : "Sistema electoral, gobernabilidad y Constitución", en *Temas para el Debate*, núm. 162, 2008.
- García Herrera, Miguel Ángel: "El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en el libro colectivo *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco*, IVAP, Oñate, 1991, vol. 3.
- : "El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- García López, Eloy: "Inelegibilidad política e incompatibilidad parlamentaria. Algunas consideraciones acerca de su significación actual desde la lógica de la responsabilidad democrática", en *Sistema*, núm. 118-119, 1994.
- García Mahamut, Rosario: "El voto de los residentes ausentes", ponencia presentada a la *Jornada sobre la reforma del régimen electoral general*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, día 23 de octubre de 2008.
- : "Principio de igualdad y derecho de participación en los asuntos públicos en las reformas de la LOREG operadas en la VIII legislatura y en las propuestas de reformas pendientes", en *Corts*, núm. 24, 2010.
- García Soriano, María Vicenta: *Elementos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- : *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
- : "La Administración electoral autonómica", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : "Una reconsideración de las garantías electorales ante las nuevas modalidades de voto electrónico", en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.
- García-Atance García, María Victoria: "Crónica parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y de la Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo", en *Revista de Derecho Político*, núm. 25, 1987.
- García-Escudero Márquez, Piedad (directora): *Derecho contencioso electoral*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.
- Garrido Criado, Clara: "Los sistemas electorales autonómicos", en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.
- Garrido Mayol, Vicente: "La legislatura y su terminación anticipada: la facultad presidencial de disolución del Parlamento", en *Corts*, núm. 24, 2010.
- Garrorena Morales, Ángel: *Representación política y Constitución democrática. (Hacia una revisión de la teoría de la representación)*, Civitas, Madrid, 1991.
- : "El Derecho Público de la Comunidad Autónoma de Murcia y el Estado de las Autonomías", en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- : "Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas", en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008.

- : “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.
- Garrote de Marcos, María: *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- Gavara de Cara, Juan Carlos: *Libertad de sufragio y exit polls (perspectivas comparadas) – Libertà di voto ed exit polls (prospettive comparate)*, Bonomo Editrice, Bolonia, 2003.
- : “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : “Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : “Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- Gavara de Cara, Juan Carlos; y Vallès Vives, Francesc: “Regímenes y legislación electoral en Estados compuestos. Anexo de información en Internet”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007.
- Gil-Robles y Quiñones, José María; y Pérez-Serrano Jáuregui, Nicolás: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*, Taurus, Madrid, 1977.
- Girón López, César: “Artículo 105. Ley electoral”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (coordinadores: Mónica Ortiz Sánchez e Ignacio Carrasco López), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2008.
- Giuliani, Enrico María: *Sistemi elettorali e loro incidenza su alcune realtà istituzionali*, Lalli Editore, Florencia, 1991.
- González Ayala, María Dolores: *El Estatuto: Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988.
- : “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- González Hernández, Juan Carlos: *Derecho Electoral español. Normas y procedimiento*, Tecnos, Madrid, 1996.
- Griffith, Elmer C.: *The rise and development of the gerrymander*, Scott, Foresman, Chicago, 1907.
- Hermens, Ferdinand A.: *Democracy and Anarchy. A study of proportional representation*, University of Notre Dame Press, Notre Dame (Indiana), 1941.
- Ibáñez Macías, Antonio: *El derecho de sufragio de los extranjeros*, Dykinson, Madrid, 2009.
- Isern Estela, Lluís: “Artículo 52. Causas de finalización de la legislatura”, en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares* (director: Avelino Blasco Esteve), Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.

- Jiménez de Parga y Cabrera, Manuel: "El trasfondo de nuestra crisis", en *El Mundo*, día 26 de abril de 2010.
- Jover Lorente, Felipe: "Proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura", en el libro colectivo *El nuevo Estatuto de Extremadura* (coordinador: Juan José Solozábal Echavarría), Fundación Alternativas-Marcial Pons, Madrid, 2011.
- Jover Presa, Pere: "La forma de gobierno en las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *Nuevos Estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate* (coordinadores: Josep Maria Castellà Andreu y Marco Olivetti), Atelier, Barcelona, 2009.
- Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Editora Nacional, México, 1979.
- Lago Peñas, Ignacio; y Montero Gibert, José Ramón: "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 105, 2004.
- Lasarte Álvarez, Francisco Javier: "Convocatoria anticipada de elecciones y disolución del Parlamento: el caso de Andalucía", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19, 1990.
- Lázaro Riol, Ángel: "Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, 2000.
- Leguina Villa, Jesús: "Las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático* (directores: Alberto Predieri y Eduardo García de Enterría), Civitas, Madrid, 1980.
- Leoni, Francesco: "Relación entre procedimientos electorales y sistema de partidos", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 1986.
- Lijphart, Arend: "Las consecuencias políticas de las leyes electorales 1945-1985", en *Estudios Públicos* (Chile), núm. 46, 1992.
- Llera Ramo, Francisco José: "Los rendimientos de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto", en el libro colectivo *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.
- Loewenstein, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976.
- López Aguilar, Juan Fernando: "La forma de gobierno canaria", en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- : "Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. (La «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997.
- : "¿Control de constitucionalidad del Derecho electoral autonómico? Acerca de la STC 225/1998, sobre el sistema electoral canario. (De nuevo sobre la «insostenible permanencia» de una disposición transitoria)", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 1 de 1999.
- : "Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas", en *Corts*, núm. 8, 1999.
- López Guerra, Luis: *Las campañas electorales en Occidente. Propaganda y política en la sociedad de masas*, Fundación Juan March-Editorial Ariel, Madrid, 1977.
- : "Consideraciones sobre la regulación de las condiciones básicas del artículo 149.1.1 CE", en el libro colectivo *Normativa básica en el ordenamiento jurídico español* (coordinador: Alberto Pérez Calvo), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1990.

- : “La doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 149.1.1”, en el libro colectivo *La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de competencias*, Institut d’Estudis Autònòmics, Barcelona, 1992.
- : “El derecho de participación del artículo 23.2 de la Constitución Española”, en el libro colectivo *Los derechos fundamentales y las libertades públicas. XIII Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1993, vol. II.
- : *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994.
- : “Prólogo”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- López Guerra, Luis; y Elizalde Pérez, José María: *Apuntes de Derecho Político I*, Universidad de Extremadura, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Político, Cáceres, 1979-1980, vol. II.
- López Guerra, Luis; Espín Templado, Eduardo; García Morillo, Joaquín; Pérez Tremps, Pablo; y Satrústegui y Gil Delgado, Miguel: *Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, volúmenes I y II.
- López Linares, Antonio; Ramírez González, Victoriano; y Ruiz Tarrías, Susana: “Igualdad y representación. Una propuesta para conseguir una mayor «presencia o composición equilibrada» entre géneros a través de la legislación electoral”, en el libro colectivo *Género y derechos fundamentales* (directores y coordinadores: Cristina Monereo Atienza y José Luis Monereo Pérez), Comares, Granada, 2010.
- López Mira, Álvaro Xosé: *Territorio e democracia: un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Edicións do Castro, Sada-La Coruña, 1996.
- López Nieto, Lourdes: “Elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Comportamiento político y sociología electoral*, UNED, Madrid, 2009.
- López Pellicer, José Antonio; y Gálvez Muñoz, Luis A. (coordinadores): *Derecho Autonómico de la Región de Murcia*, Universidad de Murcia, Murcia, 2008.
- López-Medel Bascones, Jesús: *Derecho Autonómico de Cantabria*, Foro 21, Santander, 2003.
- Lorenzo Rodríguez, Javier: “El voto electrónico en España. Historia, experiencias y percepción ciudadana ante los nuevos sistemas de votación”, en la obra colectiva *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales* (coordinadora: María Inés Tula), Ariel, Buenos Aires, 2005.
- Löw, Konrad: “Das selbtsverständnis des Grundgesetzes und wirklich allgemeine Wahlen”, en *Politische Studien*, núm. 25, 1974.
- : “Verfassungsgebot Kinderwahlrecht”, en *Familie und Recht*, 1993.
- Mackenzie, W.J.M.: *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962.
- Magre Ferran, Jaume: “Reflexions entorn del sistema electoral del Parlament de Catalunya: efectes, propostes i límits”, en *Revista d’Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 1, 2005.
- Mancisidor Artaraz, Eduardo: “Sistema electoral y partidos políticos en el Estatuto de Autonomía del País Vasco”, en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol II.
- Manin, Bernard: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, Madrid, 1998.
- Maragall i Mira, Pasqual: “Abrir la política”, en *El Ciervo*, núm. 680, noviembre 2007.

- Marcet Morera, Joan: "El régimen electoral de Cataluña", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Martín Mateo, Ramón: *Manual de Derecho Autonómico*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984.
- Martín Rebollo, Luis: "Escrutinio general y documentación electoral", en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- Martínez Alarcón, María Luz: "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, sobre la Ley Orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres", en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 22, 2008.
- Martínez i Coma, Ferran: *¿Por qué importan las campañas electorales?*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2008.
- Martínez Cuadrado, Miguel: "La organización de las elecciones", en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.
- Martínez Dalmau, Rubén: "Voto manual, voto electrónico y voto electrónico. Aspectos problemáticos del voto electrónico", en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.
- Martínez Ruano, Pedro: *El control electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003.
- Martínez Sospedra, Manuel: "Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana", en *Corts*, núm. 2, 1996.
- : "El régimen electoral valenciano", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : "La barrera electoral y su (im)posible reforma", en *El País*, 19 de enero de 2005.
- : "Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana. (Los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)", en *Corts*, núm. 18, 2007.
- Martínez Sospedra, Manuel; Marco Marco, Joaquín J.; y Uribe Ojalora, Ainhoa: *Sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.
- Matia Portilla, Edmundo: "El desarrollo del proceso autonómico", en el libro colectivo *La entidad recuperada. Veinte años de autonomía en Castilla y León* (coordinador: Fernando Manero Miguel), Ámbito Ediciones, Valladolid, 2003.
- Montabes Pereira, Juan (coordinador): *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.
- Montabes Pereira, Juan; y Ortega Villodres, Carmen: "El sistema electoral y la estructura de la competencia electoral en Andalucía", en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.
- Montaner Salas, Carlos: "Órganos institucionales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (1): la Asamblea Regional", en *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008.

- Montero Gibert, José Ramón: "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997.
- Montero Gibert, José Ramón; y Riera Sagrera, Pedro: "Informe sobre la reforma del sistema electoral (presentado a la Comisión de Estudios del Consejo de Estado en diciembre de 2008)", incluido como Anexo II del *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/ANEXOII.pdf>
- Muñoz Arnau, Juan Andrés: "El régimen electoral de La Rioja", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Muñoz Machado, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Civitas, Madrid, 1984, vol. II.
- Navarro Sánchez, Ángel Custodio: "La constitucionalitat del Consell de Formentera", en *Diario de Ibiza*, día 7 de marzo de 2007.
- Nohlen, Dieter: *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981.
- : *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica y Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- : *La democracia. Instituciones, conceptos y contexto*, Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, 2010.
- Oliver Araujo, Joan: *La II República en Baleares: elecciones y partidos políticos. (Ensayo de sociología electoral balear)*, Institut d'Estudis Baleàrics, Palma de Mallorca, 1983.
- : "Las elecciones del Frente Popular en Baleares", en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 13, 1986.
- : *El recurso de amparo*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1986.
- : "Las primeras elecciones al Parlamento balear", en *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares*, Govern Balear, Palma de Mallorca, 1988.
- : "El referéndum en el sistema constitucional español", en *Revista de Derecho Político*, núm. 29, 1989.
- : *El sistema político de la Constitución española de 1931*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1991.
- : "Circunscripción electoral y elecciones autonómicas", en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999.
- : "El régimen electoral de las Islas Baleares", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : "Elementos del sistema electoral: las piezas y el conjunto", en el libro colectivo *Estudios en homenaje a Miguel Coll Carreras*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- : "¿Un senador para Formentera?", en *Diario de Mallorca*, días 3 y 4 de marzo de 2007.
- : "Artículo 41. Composición y régimen electoral", en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares* (director: Avelino Blasco Esteve), Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- : "La mayor «calidad democrática» del nuevo Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares (régimen electoral, Consejo Consultivo y procedimiento de reforma)", en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.
- : "Corona y mujer. (Su postergación en la Monarquía española)", en el libro colectivo *La reforma estatutaria y constitucional* (coordinadores: José Manuel Vera Santos y Francisco Javier Díaz Revorio), La Ley, Madrid, 2009.

- Oliver Araujo, Joan; y Calafell Ferrà, Vicente J.: "Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears", en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- : "La institució", en *El Parlament*, Parlament de les Illes Balears, Palma, 2004.
- : "Las Islas Baleares: Una Comunidad Autónoma *in fieri*", en el libro colectivo *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (coordinador: Manuel José Terol Becerra), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.
- : "El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: Gestación y balance", en el libro colectivo *La España de las autonomías. Reflexiones 25 años después* (director: Manuel Balado Ruiz-Gallegos), Bosch, Barcelona, 2005.
- : *Los estatutos de los partidos políticos españoles. (Partidos con representación parlamentaria)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2007.
- : "Los estatutos de los partidos políticos: notas sobre su singularidad jurídico-constitucional", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 137, 2007.
- Ónega López, José Ramón: "El ejercicio del derecho de sufragio activo por el colectivo de discapacitados: el voto por internet como posible vía de solución", en *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson-Ministerio del Interior, Madrid, 2003.
- Oñate Rubalcaba, Pablo: "Abstención asimétrica en la Comunidad Valenciana: ¿explica el éxito electoral del PP?", en *Corts*, núm. 23, 2010.
- : (coordinador): *Treinta años de elecciones en España*, Tirant lo Blanch-Fundación para la Libertad, Valencia, 2010.
- Otto Pardo, Ignacio: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986.
- Padilla Ruiz, Pedro: "Sistema electoral de Castilla-La Mancha. Una reforma necesaria", en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2010.
- Pajares Montolío, Emilio: "El sistema electoral de la Comunidad de Madrid", en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999.
- : "Sobre la condición política de ciudadano de una Comunidad Autónoma y el derecho de participación", en el libro colectivo *Derechos constitucionales y formas políticas. Actas del Congreso sobre derechos constitucionales y Estado autonómico*, Cedecs, Barcelona, 2001.
- : "La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : "El régimen electoral de la Comunidad de Madrid", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Pallarés Porta, Francesc: "Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales", en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.
- : "Elecciones y comportamiento electoral en Cataluña: una perspectiva evolutiva", en el libro colectivo *Treinta años de elecciones en España* (coordinador: Pablo Oñate Rubalcaba), Tirant lo Blanch-Fundación para la Libertad, Valencia, 2010.

- Palomar Olmeda, Alberto (coordinador): *El tratamiento del género en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- Pascua Mateo, Fabio: "La Administración electoral en las elecciones autonómicas", en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- : *El control de las elecciones*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.
- (director): *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.
- Pau i Vall, Francesc: "Democracia e Internet", en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 10, 1998.
- (coordinador): *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- Pau i Vall, Francesc; y Sánchez i Picanyol, Jordi: "Democracia y nuevas tecnologías", en *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- Payeras Femenías, Miquel: "Peculiaritats electorals balears", en *El Temps*, núm. 1.328, 24 de noviembre de 2009.
- Pérez Alberdi, María Reyes: "Efectos de las barreras electorales: estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 2001.
- : "Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente. (Especial referencia al Estatuto de Autonomía para Andalucía)", en *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.
- : "Democracia y participación", en *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008.
- Pérez Calvo, Alberto: "Navarra. La Comunidad Foral de Navarra", en *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003.
- Pérez Calvo, Alberto; y Razquin Lizarraga, Martín María: *Manual de Derecho Público de Navarra*, Gobierno de Navarra-Instituto Navarro de Administración Pública-Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2000.
- Pérez Royo, Javier: *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- Pitkin, Hannah F.: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- Porras Nadales, Antonio: *Representación y democracia avanzada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- : "La forma de gobierno en Andalucía", en el libro colectivo *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía* (directores: Santiago Muñoz Machado y Manuel Rebollo Puig), Thomson-Civitas-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2008.
- Portero Molina, José Antonio: "Artículo 11", en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia* (director: José L. Carro Fernández-Valmayor), Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- : "El régimen electoral del Parlamento de Galicia", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.

- Posada [González-Posada y Biesca], Adolfo: *El sufragio*, Sucesores de Manuel Soler, Barcelona, s.f.
- Pozuelo Pérez, Laura: *Las penas privativas de derechos en el Código Penal*, Colex, Madrid, 1998.
- Presno Linera, Miguel Ángel: "La reforma electoral en Italia", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994.
- : *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.
- : "El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : "La globalización del voto electrónico", en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.
- : "Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales", en *Revista d'Estudis Autònòmics i Federals*, núm. 5, 2007.
- Quintana Petrus, Josep María: "Hacia una democracia participativa y no solo representativa", en el libro colectivo *Estudios sobre la reforma de la Constitución Española* (coordinador: Jaume Vernet i Llobet), Institut d'Estudis Autònòmics, Palma, 2010.
- Rae, Douglas W.: *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1971.
- : *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, Ediciones CITEP, Madrid, 1977.
- Rae, Douglas W.; y Ramírez González, Victoriano: *El sistema electoral español (Quince años de experiencia)*, MacGraw-Hill, Madrid, 1993.
- Rallo Lombarte, Artemi: "El Tratado de Maastricht y el derecho de sufragio de los extranjeros en España", en *Revista de Derecho Político*, núm. 36, 1992.
- : "La disolución discrecional de los Parlamentos autonómicos", en el libro colectivo *Historia y Derecho. Estudios jurídicos en homenaje al profesor Arcadio García Sanz*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1995.
- : *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- Ramilo Araujo, María del Carmen: "Gobierno electrónico en la práctica: experiencias de interés en la Comunidad Autónoma del País Vasco", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 67, 2003.
- Ramírez González, Victoriano: "Fórmulas electorales. Diseño y simulación de resultados para elecciones en España", en el libro *El sistema electoral español (Quince años de experiencia)*, MacGraw-Hill, Madrid, 1993.
- Ramos Rollón, María Luisa; e Innerarity Grau, Carmen: "Las elecciones autonómicas en la Comunidad Foral de Navarra", en el libro colectivo *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997* (editores: Manuel Alcántara Sáez y Antonia Martínez Rodríguez), Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998.
- Ramos Sánchez, Alfredo: "La jornada de reflexión electoral no excluye, en principio, la celebración de manifestaciones en ejercicio del derecho de reunión", en *La Ley*, núm. 7.589, día 15 de marzo de 2011.
- Razquin Lizarraga, Martín María: "Elecciones y gobernabilidad", en *Corts*, núm. 8, 1999.
- : "El régimen electoral de Navarra", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- Recoder Vallina, Tatiana: "Las campañas en período electoral: la campaña electoral y la campaña institucional", en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.

Reniu Vilamala, Josep Maria: *Democracia electrónica y participación ciudadana: informe sociológico y jurídico de la consulta ciudadana*, Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2004.

—: “Entre el papel y la Red. Evaluación y percepciones sociopolíticas del voto electrónico en España”, en el libro colectivo *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (coordinador: Lorenzo Cotino Hueso), Comares, Granada, 2007.

—: “Ocho dudas razonables sobre el voto electrónico”, en *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, 2008.

Rey Martínez, Fernando: “La discriminación positiva de mujeres. (Comentario a propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad de 17 de octubre de 1995, asunto Kalanke)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996.

Ribas Maura, Andrés: *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1988.

Ríos Rull, Fernando: “Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

—: “El régimen electoral de Canarias”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.

Ripollés Serrano, María Rosa: “Algunas reflexiones sobre el ejercicio del derecho al voto de los españoles que se encuentran en el extranjero, con especial consideración al CERA”, en *Corts*, núm. 24, 2010.

Rodríguez Ruiz, Blanca; y Rubio Marín, Ruth: “De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 81, 2007.

Rodríguez-Zapata Pérez, Jorge: “Artículo 152. Estructura institucional de las Comunidades Autónomas”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978* (director: Óscar Alzaga Villaamil), Edersa, Madrid, 1996, tomo XI.

Roig i Berenguer, Rosa Mari: *La elite parlamentaria femenina en el Parlamento de Cataluña, en el Congreso de los Diputados y en el Parlamento Europeo (1979-2000)*, Ministerio de Igualdad-Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

Rokkan, Stein.: “Electoral Systems”, en *International Encyclopedia of Social Sciences*, Collier Macmillan Publishers, Londres, 1968, vol. 5-6.

Ruiz Miguel, Carlos: “Los vicios de origen de los procesos autonómicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 24, 2009.

Ruiz Robledo, Agustín: *La Comunidad Autónoma de Andalucía*, Publicaciones del Parlamento de Andalucía, Sevilla, 1988.

—: *El Estado autonómico*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, Granada, 1989.

—: “El Parlamento de Andalucía: composición, organización y funcionamiento”, en el libro colectivo *El Estatuto de Andalucía II: El Parlamento*, Ariel, Barcelona, 1990.

—: “La regulación normativa del sistema electoral andaluz y sus posibilidades de reforma”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.

—: “El régimen electoral de Andalucía”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.

Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo: *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

—: “Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo; y Gambino, Silvio (coordinadores): *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

Sainz Moreno, Fernando (coordinador): *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

Salazar Benítez, Octavio: “La presencia de las mujeres en los cargos públicos representativos”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 25, 1998.

Sánchez Muñoz, Óscar: “Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999.

—: “El régimen electoral de Castilla y León”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.

—: “Régimen electoral”, en *Derecho Público de Castilla y León*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

—: “Empadronamientos fraudulentos y censo electoral”, en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones* (directora: Paloma Biglino Campos), Iustel, Madrid, 2008.

Sánchez Navarro, Ángel José: “Telemática y democracia”, en el libro colectivo *Ciudadano e instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

—: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

—: “Derechos de sufragio activo y pasivo en las elecciones autonómicas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

Santamaría Ossorio, Julián: “Sistemas electorales y sistemas de partidos”, en *Cuadernos Económicos del ICE*, núm. 1, 1977.

Santamaría Pastor, Juan Alfonso: “Artículo 23”, en *Comentarios a la Constitución* (director: Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 2001.

Santolaya Machetti, Pablo: “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 24, 1987.

—: “La crisis del procedimiento electoral español”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

—: “La reforma del procedimiento electoral”, en *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)* (coordinador: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998.

—: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1999.

—: “Algunos problemas de regulación de las campañas electorales”, en *Corts*, núm. 24, 2010.

- Santolaya Machetti, Pablo; y Revenga Sánchez, Miguel: *Nacionalidad, extranjería y derecho de sufragio*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007.
- Sanz Pérez, Ángel Luis: "El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada", en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 17, 2007.
- Sartori, Giovanni: "La influencia de los sistemas electorales", en la obra colectiva *Los sistemas electorales* (directores: Maurice Duverger y Giovanni Sartori), número 27 de los Cuadernos de CAPEL (Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral), San José de Costa Rica, 1988.
- : *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992.
- : "El sistema electoral y el problema del centro", en *El Mundo*, día 8 de agosto de 2007.
- Satrústegui Gil-Delgado, Miguel: "El marco territorial de las elecciones", en la obra colectiva *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977.
- Saver: *Geography and the gerrymander*, APSR, 1918.
- Schepis, Giovanni: *I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955.
- SCYTL: *Elections to the Parliament of Catalonia 2003, Report on the Remote Electronic Voting Pool*, Scytl Online World Security, Barcelona, 2003.
- Serrano Alberca, José Manuel: "Artículo 12", en *Comentarios a la Constitución* (director: Fernando Garrido Falla), Civitas, Madrid, 2001.
- Sevilla Merino, Julia: *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de València, Valencia, 2004.
- : "De la política de cuotas al derecho de la igualdad en la representación: especial referencia a Les Corts Valencianes", en *Corts*, num. 24, 2010.
- Sobrequés i Callicó, Jaume; y Riera i Viader, Sebastià: *L'Estatut d'Autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'Autonomia de 1979*, Edicions 62, Barcelona, 1982, 4 volúmenes.
- Sol Ordis, Pere (con la colaboración de Fernando Domínguez García): "Las instituciones de la Generalidad (I): El Parlamento de Cataluña", en el libro colectivo *Derecho Público de Cataluña* (coordinadores: Mercè Barceló Serramallera y Joan Víntró Castells), Atelier, Barcelona, 2008.
- Soler Sánchez, Margarita: "Las problemáticas campañas institucionales en el período electoral", en *Corts*, núm. 8, 1999.
- : *Campañas electorales y democracia en España*, Publicacions de la Universitat Jaume I, Castellón, 2001.
- Solozábal Echavarría, Juan José: "Una visión institucional del proceso electoral", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993 (este trabajo, con el mismo título, fue publicado en el libro colectivo titulado: *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997).
- Terol Becerra, Manuel (coordinador): *El Estado Autonómico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005.
- Tomás Villarroya, Joaquín: "Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas", en el libro colectivo *La Constitución Española y las fuentes del Derecho*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, vol. I.

- : “Proceso autonómico y observancia de la Constitución”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 15, 1985.
- Torres del Moral, Antonio: “Democracia y representación en los orígenes del Estado constitucional”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 203, 1975.
- : “Prólogo” al libro de Carlos Vidal Prado *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995.
- : *Principios de Derecho Constitucional español*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1998.
- : *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2004.
- : “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- : “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009.
- Torres del Moral, Antonio; y López Mira, Álvaro Xosé: “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral: Acotaciones críticas”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 41, 1996.
- Torres Muro, Ignacio: *Los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2000.
- : “Nuevas cuestiones de derecho de sufragio pasivo”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010.
- Trujillo Fernández, Gumersindo: “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981.
- : *Lecciones de Derecho Constitucional Autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- Tula, María Inés (coordinadora): *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Ariel, Buenos Aires, 2005.
- Uribe Otalora, Ainhoa: “La participación política de los extranjeros en España”, en el libro colectivo *Participación y representación política* (coordinador: Manuel Menéndez Alzamora), Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- : “La evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral: balance y perspectivas de futuro de la representación de las valencianas y los valencianos”, en *Corts*, núm. 23, 2010.
- Urretavizcaya Añorga, Iñaki: “Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso más hacia la definitiva consolidación del Estado de las autonomías”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 46, 1999.
- Vallès Casadevall, Josep M.: “Elecció dels diputats”, en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988, vol. III.
- Vallès Casadevall, Josep M.; y Bosch Gardella, Agustí: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

- Velázquez Rivera, Ignacio: "La disposición transitoria quinta: los Estatutos de Ceuta y Melilla", en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4.195, 26 de diciembre de 1996 (también en el volumen núm. 6 de 1996).
- Verge Mestre, Tània: *Dones a les institucions polítiques catalanes: el llarg camí cap a la igualtat (1977-2008)*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 2009.
- Vidal Marín, Tomás: "El régimen electoral de Castilla-La Mancha", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004.
- : *Sistemas electorales y Estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006.
- Vidal Prado, Carlos: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Método Ediciones, Granada, 1995.
- Vilas Nogueira, José; Máiz Suárez, Ramón; Caamaño Domínguez, Francisco; y Rivera Otera, Xosé: *O sistema político galego: as institucións*, Edicións Xerais de Galicia, Vigo, 1994.
- Vile, M.J.C.: *Le régime des Etats Unis*, Du Seuil, París, 1970.
- Viver i Pi-Sunyer, Carles: "Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya", en *Administració Pública*, núm. 4, 1981.
- : *Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional*, Editorial Vicens-Vives, Barcelona, 1989.
- : *Las autonomías políticas*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994.
- : "La reforma de los Estatutos de Autonomía", en el libro colectivo *La reforma de los Estatutos de Autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- : "L'Estatut de 2006", en *Activitat Parlamentària*, núm. 10, 2006.
- : "Les competències de la Generalitat a l'Estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres Estatuts reformats", en el libro colectivo *La distribució de competències en el nou Estatut*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2007.
- : "¿Grandes reformas o pequeños pasos? Una perspectiva desde Cataluña", en el libro colectivo *La reforma del Estado autonómico español y del Estado federal alemán* (editores: José Tudela Aranda y Mario Kölling), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.
- VV. AA.: *La reforma del régimen electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- : *Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002.
- : *Colectivos con dificultades para el ejercicio del derecho de sufragio*, Dykinson-Ministerio del Interior, Madrid, 2003.
- Yanes Herreros, Aureliano: "Los sistemas electorales para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas", en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997.

Después de más de treinta años de funcionamiento de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en que se descentralizó el Estado español, tenemos bagaje jurisprudencial suficiente, construcción doctrinal y práctica política para realizar un estudio de conjunto de sus respectivos sistemas electorales. Así, pues, el objeto de esta investigación ha sido llevar a cabo un *análisis comparativo* entre los diecisiete sistemas electorales autonómicos entre sí y con el régimen electoral del Congreso de los Diputados (que es, sin duda, su modelo de referencia). Para ello, hemos leído con interés cerca de quinientos libros y artículos, un centenar largo de normas estatales y autonómicas, más de ochenta resoluciones (sentencias y autos) del Tribunal Constitucional y numerosos acuerdos e instrucciones de la Junta Electoral Central, de todo lo cual ha quedado debida constancia en el trabajo.

Hemos prestado una atención especial a los títulos competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia electoral, así como a la delimitación concreta de competencias en este ámbito. Sin embargo, como no podía ser de otro modo, el núcleo central de este trabajo lo constituye el examen —con voluntad comparatista, empeño clasificatorio y ánimo valorativo— de los diversos elementos (esto es, el cuerpo, la circunscripción, la fórmula, la barrera y el procedimiento) y los subelementos (en los que aquellos se desgranar) que integran los sistemas electorales autonómicos. Son estas piezas, precisamente, las que tienen un carácter central y definitorio en cualquier régimen electoral.

Como se ha señalado con acierto, “las renovadas discusiones sobre el papel (con o sin *centralidad*) de la institución parlamentaria son muestra de que la literatura constitucionalista está empezando a conceder una atención prioritaria a los temas relativos a la organización y el funcionamiento de los poderes del Estado”. En esta línea de preocupaciones y de intereses debe situarse este trabajo, pues cada vez es más evidente que los regímenes políticos autonómicos y, en concreto, sus subsistemas electorales requieren de un análisis y una reflexión mayores. Lo que de producirse, más pronto o más tarde, podrá traducirse en mejoras de orden democrático y técnico.

ISBN 978-84-393-8793-0



9 788439 387930