

# **El sistema electoral en las Comunidades Autónomas: la economía normativa exagerada**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: RÉGIMEN ELECTORAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—1.1. La Constitución y el régimen electoral.—1.2. Los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral.—1.3. Las leyes autonómicas y el régimen electoral: la homogeneidad inevitable.—II. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL.—2.1. Introducción. Administración electoral general.—2.2. Administración electoral autonómica.—III. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL.—IV. FÓRMULA ELECTORAL.—V. BARRERA ELECTORAL.—VI. CONVOCATORIA Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL.—VII. REFLEXIÓN FINAL.

## **I. INTRODUCCIÓN: RÉGIMEN ELECTORAL Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

Son varios los estudios sobre Derecho electoral que comienzan con las clásicas palabras de H. Kelsen sobre la legitimidad en el Estado democrático, en el que «la elección se realiza en virtud de un derecho de sufragio general e igual, además de democrático<sup>1</sup>». Hoy es indiscutible que el sistema electoral de la organización política democrática es una de las claves de bóveda del sistema político, porque garantiza la generalidad, la igualdad y la participación en la elección. El proceso constituyente es el momento en el que se demuestra que el sistema electoral es una de esas decisiones fundamentales y que se manifiesta periódicamente mediante aquello que Mackenzie denominó *Elecciones libres*. Esto, además, no sólo se predica de las elecciones generales, pues, de un modo similar, también es una decisión esencial la determinación del sistema electoral en las Comunidades Autónomas. Por ello, es fácil recordar que su fijación no fue una decisión exenta de muchas dudas también en el ámbito

---

★ Letrado del Parlamento de Cantabria. Profesor Asociado de Derecho Constitucional de la Universidad de Cantabria.

<sup>1</sup> H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, Guadarrama, Barcelona, 1977, p. 50.

regional, y su relevancia proviene de que la participación y el sufragio activo y pasivo en los Parlamentos autonómicos es manifestación del artículo 23 CE.

Sin duda, las pretensiones de legitimidad del poder político democrático están cumplidas mediante la previsión, y el correcto cumplimiento y ejecución, de un régimen electoral, así como del procedimiento adecuado para verificar una elección y una selección efectivas. Mediante ellos, el pueblo se manifiesta y participa de forma periódica, y se hace presente como cuerpo electoral, reclutando de entre sus miembros a los representantes de las Asambleas legislativas. No se olvide que las elecciones sustancian la esencia de la Democracia y que ésta, como ha recordado M. Aragón<sup>2</sup>, es «el presupuesto de la Democracia auténtica, es decir, de la Constitución normativa». La realidad de cuanto se acaba de indicar es importante. Debe tenerse en cuenta que aquellos sistemas que no cumplen con las condiciones como para merecer el calificativo de democráticos, tienen la misma pretensión de legitimidad y se presentan a sí mismos con un régimen electoral, como si se produjese una verdadera elección y selección. Desde luego, en estas dos condiciones se encuentra la clave para determinar la verdadera y efectiva legitimidad del poder, aunque también dependa de otras variables, como la realidad del sistema de partidos políticos, el cumplimiento y amparo o no de los derechos fundamentales y la verificación del ideal de Libertad.

Lo que diferencia a un Estado democrático occidental de otro que no lo es, es que aquél se dota de un procedimiento para introducir el elemento participativo esencial y definidor en cada uno de sus órganos representativos. Así, mediante la participación, la pretensión de legitimidad se convierte en legitimidad auténtica. Por ello, ha tenido éxito la afirmación de que las elecciones producen representación, gobierno y legitimación. De esta forma, la legitimidad democrática sólo puede ser electoral, y la exigencia de un procedimiento transparente es una parte, quizá la más esencial y vertebral, del cumplimiento del ideal de la Democracia. En la base del sistema se encontraría, pues, el procedimiento para producir de una forma democrática el órgano representativo nacional, que en España se identifica con el *régimen electoral general*. Y esa transparencia (la misma) se extiende al resto de entes y a la dotación de miembros de los órganos representativos de base territorial con que el sistema las ha creado. Por ello, en los regímenes electorales autonómico y local también se ha de producir la competencia por la consecución del poder, y la confrontación de ideas, programas y personas por ocupar el espacio político. Por tanto, sin elección y selección en el nivel autonómico y local, es también imposible la legitimidad del Estado.

Pero, como se ha insinuado, la legitimidad y la gobernabilidad dependen además de otras variables, sociales, jurídicas y económicas. Aquí las opciones son muchas y las propuestas para reformar el sistema innumerables (aquí se citarán algunas, con convicción ajustada y nula originalidad). En cualquier caso, el sistema electoral tiene una cierta relatividad y no puede dudarse que

---

<sup>2</sup> M. Aragón Reyes, *Constitución y Democracia*, Madrid, Tecnos, 1989, p. 14.

carece de un valor absoluto; así, ha señalado D. Nohlen que puede llegarse a la «convicción de que no hay ningún sistema electoral ideal, que los sistemas electorales cumplen con distintas exigencias de diferente modo y grado, que en la valoración de estas exigencias intervienen consideraciones de tipo teórico-democráticas como así también de poder político-partidarias y que la opción por un determinado sistema electoral depende de la ponderación de las diversas exigencias en relación con el sistema electoral en vigencia en su contexto de funcionamiento específico<sup>3</sup>».

Para finalizar esta breve anotación inicial, la complejidad y la relatividad del *régimen electoral* se hace presente también en una cierta indefinición de lo que se entiende por este concepto. No está muy claro qué es régimen electoral, aunque podría valer como inicio la que proporciona Douglas Rae, para quien *sistema electoral* es «el conjunto de normas, procedimientos y técnicas que rigen el proceso electoral por el que las preferencias de los ciudadanos se articulan en votos y estos votos son traducidos en una distribución de autoridad gubernamental, normalmente escaños parlamentarios, ente los distintos partidos políticos contendientes<sup>4</sup>».

### 1.1. La Constitución y el régimen electoral

La importante constitucionalización del sistema electoral es una más de las novedades de nuestro sistema político. Quizá la fórmula utilizada no haya sido la más feliz, ni las soluciones adoptadas las más conseguidas, pero se trataba de perseguir, y se ha conseguido, una petrificación que pudiese extender el famoso «consenso» constituyente a aspectos que se entendían fundamentales para garantizar la sensación de formalidad y permanencia. Con el objeto de evitar la repetición de las malas experiencias de nuestra Historia constitucional, son varios los artículos que forman parte de la *Constitución electoral*, constituida básicamente por los preceptos contenidos en los artículos 68, 69 y 70 CE.

Como se sabe, el artículo 81 de la Constitución efectúa una reserva de Ley Orgánica y atribuye al Estado competencia en materia de régimen electoral general. En la interpretación inicial de este precepto, se planteó si el sistema electoral de las Comunidades Autónomas podía ser determinado o al menos influido y modulado de forma más o menos intensa, por lo que el artículo 81 de la Constitución denominó *régimen electoral general*. García de Enterría y Tomás Ramón Fernández<sup>5</sup>, entre otros, indicaron que sólo lo general, es decir lo relativo a las elecciones generales al Congreso de los Diputados o al Senado, debía ser objeto de Ley Orgánica. Quedaría fuera,

<sup>3</sup> D. Nohlen, «Diseño institucional y evaluación de los sistemas electorales», en <http://www.observatorioelectoral.org/biblioteca>.

<sup>4</sup> D. W. Rae, *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, p. 14.

<sup>5</sup> E. García de Enterría y T. R. Fernández Rodríguez, *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 2002, p. 138. Estos autores mantienen, de forma seguramente rigurosa, la ambivalencia del término «general», pues «podría referirse, en principio, tanto a un determinado tipo de elecciones, como a una cierta clase de normas o grupos de normas de entre las que constituyen el Derecho electoral».

según esta inicial interpretación, el régimen electoral de las Comunidades Autónomas y el de las locales. Sin embargo, pronto el Tribunal Constitucional entendió que esta postura, extensiva a favor del acervo de las Comunidades Autónomas, no era procedente.

De forma similar a lo que sucede en la Constitución, los diversos Estatutos de Autonomía han venido a regular y a predeterminar varios aspectos del régimen electoral autonómico<sup>6</sup>. Como se acaba de señalar y frente a una interpretación que hubiera podido ser más «autonomista», las opciones del legislador que vino a aprobar los Estatutos de Autonomía (y que alguna doctrina se empeña en llamar estatuyente) estuvieron muy limitadas. La citadísima Sentencia del Tribunal Constitucional<sup>7</sup> 38/1983, de 16 de mayo, entendió que, dentro del régimen electoral general, deben incluirse también las normas reguladoras de las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y las elecciones locales; con ello, los diversos regímenes electorales especiales y particulares se iban a incluir también en el régimen electoral general. Por tanto, en éste cabe incluir «la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma, (la cual) queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía —art. 152 CE— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel...», y es que «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 CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos». Y por ello se declaró que la Ley de Elecciones Locales es inconstitucional al regular una materia reservada a la Ley Orgánica.

Así, el Tribunal Constitucional entendió (y hoy es pacífico) que la Norma Fundamental había establecido un punto de partida común entre todos los regímenes electorales, desde la base de los artículos 81 y 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, para garantizar el derecho fundamental del artículo 23 CE. Esto implica que la previsión del régimen electoral autonómico no sea una exclusividad estatutaria, pues su regulación no sería cumplimiento sólo de lo dispuesto en los artículos 147.2.c) CE y 148.1.1.<sup>a</sup> CE. No obstante y asumida la esencia de la competencia estatal, podría plantearse una mayor flexibilidad en esta interpretación, pues aquel punto de vista del Tribunal Constitucional no parece tan inevitable hoy, tras tantos años de experiencia constitucional. Podría argumentarse que las Comunidades Autónomas ni siquiera han ejercido la poca competencia que tenían, pero eso no debería impedir que en el futuro se pudiese desarrollar una competencia más incisiva en esta materia. En cualquier caso, no hay más remedio que estudiar este concepto, en su

<sup>6</sup> Cfr. P. Santolaya Machetti, «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», en *Revista de Derecho Político*, núm. 24, 1987, pp. 34 y ss.

<sup>7</sup> Un estudio sistemático muy completo de la jurisprudencia constitucional en materia electoral hasta 2005, puede consultarse en J. C. Duque Villanueva, *Elecciones políticas y Tribunal Constitucional: jurisprudencia constitucional en materia electoral 1980-2005*, Aranzadi, Navarra, 2006.

momento actual, en la fórmula que ha sido trasladada al texto de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, y de ahí al de las Leyes autonómicas, a través de la Disposición Adicional Primera de aquélla.

## 1.2. Los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral

A diferencia de lo que sucede en la Constitución, los Estatutos de Autonomía no disponen de una completa regulación electoral, y suelen contener en un solo precepto las normas relativas a la composición y duración de la Legislatura, el sistema electoral y la fórmula electoral, la naturaleza de la circunscripción, la convocatoria de las elecciones e, incluso en ocasiones, la barrera electoral. De esta forma, respetando los preceptos de aplicación directa de la LOREG, los Estatutos de Autonomía han tratado de configurar un régimen electoral propio. Sin embargo, ya desde su mismo inicio estatutario, se puede observar que el régimen electoral autonómico es fiel reproducción del régimen electoral general. Por ello, E. Arnaldo ha escrito que el procedimiento electoral autonómico es «prácticamente uniforme y reproductivo» del procedimiento en el Estado, consecuencia de «un cierto conformismo en una materia poco proclive a la experimentación y más apta para el reproductivismo»<sup>8</sup>. Este hecho no pasa desapercibido y algunos autores, como Baras y Botella, han calificado de «sorprendente» que las posibilidades normativas «no han sido apenas exploradas, limitándose en su gran mayoría las Comunidades Autónomas a reproducir, a escala menor, el sistema electoral vigente para el Congreso de los Diputados»<sup>9</sup>.

En cualquier caso, las normas electorales estatutarias son muy variadas, y conviene su sistematización para comprobar que no dejan de ser sino reiteraciones de la norma estatal. Dentro del régimen electoral, todos los Estatutos de Autonomía incluyen la disposición del número exacto de parlamentarios o del procedimiento para determinarlos. Así, unos fijan el mínimo y máximo que determinará la Ley electoral (entre 65 y 80 de las Cortes de Aragón —art. 36 EAARA—; entre 100 y 150 en Cataluña —art. 56.1 EACAT—; entre 35 y 45 del Estatuto de Autonomía para Cantabria —art. 10.4 EACANT—, idéntica cifra que el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias —art. 25.2 EAPAST—; entre 47 y 59 en las Cortes de Castilla-La Mancha —art. 10.2 EACLM—; entre 50 y 70 en el Parlamento canario —art. 9.3 EACAN—; entre 60 y 80 en Galicia —art. 11.5 EAG—; entre 32 y 40 en la Comunidad Autónoma de La Rioja —art. 17.2 EARI—; entre 45 y 55 en la Región de Murcia EAMU; entre 40 y 60 LORAFNA). Otros Estatutos de Autonomía optan por fijar el procedimiento para su determinación (un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 —art. 10.2 EAMAD—, «según los datos actualizados del censo de población»; casi idéntica técnica

<sup>8</sup> E. Arnaldo Alcubilla, «El procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo», en *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 22-23, pp. 299 y 300.

<sup>9</sup> M. Baras y J. Botella, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 131 y 132.

que la usada en el caso de Castilla y León: cada provincia cuenta con un número mínimo de tres Procuradores y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500<sup>10</sup>). Otros Estatutos de Autonomía fijan un número mínimo (109, art. 101.1 EAAND; 99, art. 23.2 EACV), o un número máximo como en Extremadura (65, art. 21.1. EAEX). No obstante, y de modo un tanto sorprendente, algunos Estatutos de Autonomía, como el del País Vasco o el de las Islas Baleares, nada disponen en cuanto al número de parlamentarios de su respectivo Parlamento.

Por su lado, algunos Estatutos de Autonomía incluyen disposiciones de carácter general en materia electoral. Un ejemplo de ello es el Estatuto de Autonomía de Cataluña, que dispone en su artículo 56 que «el sistema electoral es de representación proporcional y debe asegurar la representación adecuada de todas las zonas del territorio de Cataluña». Esta fórmula, obvio es recordarlo, recibe la influencia del artículo 152 de la Constitución y repiten también varios Estatutos de Autonomía. De forma general, los Estatutos suelen disponer, también, que la respectiva Asamblea estará «constituida por Diputados y Diputadas elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto y de acuerdo con un sistema proporcional», disponiendo, además, que la circunscripción electoral será la provincia. Pero hay algún Estatuto con vocación aún más general, cuasi-constitucional, que efectúa otras declaraciones que, por ser reiterativas, no dejan de ser significativas. Así, el Estatuto de Cataluña dispone, también en el artículo 56 EAC y de una forma seguramente excesiva, que la «Administración electoral es independiente y garantiza la transparencia y la objetividad del proceso electoral». Otro Estatuto de Autonomía se atreve a definir, incluso, la materia electoral; como el artículo 105.1 Estatuto de Autonomía de Andalucía, que dispone, al regular la reserva de Ley, que ésta «regulará la convocatoria de elecciones, el procedimiento electoral, el sistema electoral y la fórmula de atribución de escaños, las causas de inelegibilidad e incompatibilidad para las elecciones al Parlamento de Andalucía, así como las subvenciones y gastos electorales y el control de los mismos». Como se ve, las declaraciones estatutarias son numerosas, aunque rara vez se escapan del modelo estatal.

Por otra parte, es habitual que el Estatuto de Autonomía determine cuál es la circunscripción electoral, como el caso del artículo 21.2 EAEX que prevé que la circunscripción electoral sea la provincia (también art. 11.4 EAGAL; art. 37.4 EAAR, o art. 11.2 EACyL), o el Territorio Histórico, en el Estatuto de Autonomía del País Vasco (art. 26.2 EAPV). Por su parte, otros Estatutos de Autonomía relativizan la división provincial, como el relevante caso del Estatuto de Autonomía de Canarias, que fija como circunscripciones electorales a las Islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife (art. 9.4 EACAN).

---

<sup>10</sup> Es muy llamativo, en todo caso, que el baremo utilizado para determinar el número de parlamentarios sea el censo de población y no el censo electoral.

A diferencia de lo que se acaba de señalar, la determinación de la circunscripción electoral provincial en las Comunidades Autónomas uniprovinciales es especialmente sencilla, como ocurre en el Estatuto de Autonomía de Madrid (art. 10.5 EAMAD), en el de Cantabria (art. 10.2 EACANT), o en el de La Rioja (art. 17.3 EARI). Aunque hay algunos supuestos de Comunidades uniprovinciales, con circunscripción menor, como el del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que dispone que serán circunscripciones electorales cada una de cuatro Islas principales (art. 41.3 EAIB)<sup>11</sup>, o también el caso de la Región de Murcia o el Principado de Asturias, como se verá. Por su parte, en algún caso, se prevé en el propio Estatuto de Autonomía la aplicación de barrera electoral, como en el caso de Estatuto de Autonomía de Madrid (art. 11.6 EAMAD), que establece la del 5 por ciento.

Por su parte, y aunque algunos Estatutos de Autonomía nada dispongan (Cantabria, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco o Navarra) no son extrañas las disposiciones estatutarias que exigen una mayoría cualificada para la aprobación de la Ley electoral. Así, en Cataluña se dispone que «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». Igual mayoría se exige en el de las Islas Baleares (art. 41 EAIB), en la Comunidad Valenciana (art. 24) y en el Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 17.1 EARI). Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 105 EAAND), el de Extremadura (art. 21.1, párrafo segundo), el del Principado de Asturias (art. 25.2 EAPAST) o el de Aragón (art. 37.6 EAAR) establecen el quórum final de votación de mayoría absoluta para la aprobación de esta Ley. En lo que se refiere a la tramitación parlamentaria de estas leyes autonómicas con mayoría cualificada, no todos los Reglamentos Parlamentarios autonómicos lo han regulado con claridad. No obstante y en ausencia de regulación reglamentaria propia, parece que lo más sensato sea aplicar a la tramitación de las leyes electorales autonómicas, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en las disposiciones que éste regula para la tramitación de las Leyes Orgánicas. En este sentido, el artículo 131 RCD exige la presencia de quórum sólo en la votación final en el Pleno y no en la votación de los diversos órganos de tramitación, Comisión y Ponencia fundamentalmente.

A su vez, no es raro, sobre todo en esta última «generación» de reformas de Estatutos de Autonomía que se incluyan proclamaciones estatutarias, más o menos concretas o retóricas, que regulan, por ejemplo, el derecho de sufragio activo y pasivo. Así, en ocasiones se suele atribuir el derecho de sufragio activo a quienes ostenten la condición política de ciudadano de la referida Comunidad Autónoma. Por su parte, es llamativo que para ser elegidos los ciudadanos en algunos casos, como en el del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, se exige que hayan «sido presentados por partidos,

---

<sup>11</sup> Para la consulta de la problemática definición de la circunscripción electoral en la Comunidad balear en los momentos iniciales, J. Oliver Araujo, «El régimen electoral de las Islas Baleares», en *Cuadernos de Derecho Público*, núms. 22-23, pp. 473, 475 y 476.

federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores que obtengan el número de votos exigido por la Ley Electoral» (art. 23.2 EACV). Por su parte y también de esta regulación cuasi-constitucional, el apartado 3 del artículo 56 EAC dispone que «son electores y elegibles los ciudadanos de Cataluña que están en pleno uso de sus derechos civiles y políticos, de acuerdo con la legislación electoral». Estableciendo, seguidamente, que «la Ley Electoral de Cataluña debe establecer criterios de paridad entre mujeres y hombres para la elaboración de las listas electorales».

Para finalizar, completan este mínimo núcleo electoral autonómico varias disposiciones que todavía permanecen vigentes, y que son herederas de los Pactos Autonómicos de 1981. En efecto, se hace referencia a los artículos estatutarios que prevén la convocatoria de elecciones por el Presidente de la Comunidad Autónoma «en los términos previstos en la Ley que regule el régimen electoral general, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años». Se consigue aquí (para algunas Comunidades Autónomas) una rigidez del régimen electoral, muchas veces criticada doctrinalmente, pero deliberadamente perseguida y, sin duda, insuficientemente explicada hoy. Poca duda cabe de que esta limitación no parece tener el mismo sentido cuando avanza ya el siglo XXI, y han pasado ya varios lustros de su inicial aprobación. Es cierto que la finalidad era fomentar y favorecer la creación de gobiernos estables; pero también es cierto que ya está en muy buena parte conseguido y, además, esto ha de asegurarse también mediante otros criterios y medidas (no exclusivamente electorales) definibles también por el legislador.

Dotar de más rigidez que la necesaria al régimen electoral tiene el conocido inconveniente de dificultar cualquier reforma que pretenda adecuar la representación, e incluso, interfiere cualquier debate previo. No en vano esta disposición ha desaparecido del Estatuto de Autonomía de Aragón, reformado por LO 5/2007, de 20 de abril; del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en la reforma llevada a cabo por la LO 1/2006, de 10 de abril, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, modificado por LO 1/2007, de 28 de febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, modificado por LO 14/2007, de 30 de noviembre. Tampoco se prevé esta homogeneización de la celebración de los procesos electorales autonómicos en las reformas actualmente en tramitación de los Estatutos de Autonomía de Canarias (ya retirados) y Castilla-La Mancha. Queda claro que, si antes tenía poco sentido esta uniformización de procesos electorales, ahora tiene mucho menos interés, ya que ha ido desapareciendo de todos los textos de los Estatutos de Autonomía que han sido reformados. En cualquier caso, está aún vigente la coincidencia en ese cuarto domingo de mayo cada cuatro años en los Estatutos de Autonomía de Cantabria, artículo 11.3; de Extremadura, artículo 21.4; de Madrid, artículo 10.7; de Murcia, artículo 24.3, y del Principado de Asturias, artículo 25.4. No obstante, las alternativas han sido varias y no deja de ser curioso el caso del Estatuto de Autonomía de La Rioja, pues se limita a prever la posible coincidencia del proceso electoral con las elecciones «locales» (art. 17.5 EARI). Sobre este tema se volverá.



### 1.3. Las leyes autonómicas y el régimen electoral: la homogeneidad inevitable

Hasta aquí se ha visto que el régimen electoral autonómico es apuntado muy básicamente desde cada Estatuto de Autonomía. En este epígrafe se comprobará que las similitudes de las leyes autonómicas con el régimen electoral general son extraordinarias y la homogeneidad evidente. Como se sabe, en el régimen electoral autonómico rige, al igual que en el régimen electoral general, el principio de legalidad. En este sentido, todos los Estatutos de Autonomía, independientemente de cuál fue el procedimiento de su aprobación, siguen los criterios organizativos del artículo 152 CE, extendiéndose a todas las Comunidades los límites y la estructura de este precepto. Es muy interesante para defender esta (dudosa) interpretación, la STC 225/1998, de 25 de noviembre, que extiende (preceptivamente) a la Comunidad Autónoma de Canarias la organización del propio artículo 152 CE. Como se sabe, el precepto constitucional diseña una forma de gobierno autonómica «cuasi-parlamentaria» que se «basará», junto con un Presidente, elegido de entre los miembros de la Asamblea y un Consejo de Gobierno, «en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación entre las diversas zonas del territorio». Como se conoce también, en cumplimiento de la competencia en materia de «instituciones de autogobierno» y en «normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno» que han asumido todos los Estatutos de Autonomía, casi todas las Comunidades Autónomas han aprobado leyes electorales<sup>12</sup>.

De lo dicho, hay una notoria excepción. Ése es el supuesto de la Comunidad Autónoma de Cataluña que, a pesar del tiempo transcurrido, no ha aprobado una norma con rango de Ley que regule la materia electoral. Así, en esta Comunidad Autónoma, a pesar de la previsión estatutaria ya vista sobre aprobación de una Ley electoral, suele aprobarse para cada proceso electoral un Decreto que introduce una regulación complementaria. Así, aunque se incumplen las exigencias del principio de legalidad, y con motivo del proceso electoral de 2006 al Parlamento de Cataluña se aprobó el *Decreto 332/2006, de 5 de septiembre, que aprueba normas complementarias para la realización de las elecciones al Parlamento de Cataluña de 2006*, cuyo motivo fue «facilitar el desarrollo de las elecciones al Parlamento de Cataluña». No es discutible el carácter deficitario del régimen electoral catalán con una preo-

<sup>12</sup> Ley de Andalucía 1/1986, de 2 de enero, de elecciones; Ley de Aragón 2/1987, de 16 de febrero, electoral; Ley de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, de elecciones; Ley de Canarias 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones; Ley de Cantabria 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones; Ley de Castilla y León 3/1987, de 30 de marzo, de elecciones; Ley de Castilla-La Mancha 5/1986, de 23 de diciembre; Ley de la Comunidad Valenciana 1/1987, de 31 de marzo, de elecciones; Ley de Extremadura 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones; Ley de Galicia 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones; Ley de las Islas Baleares 8/1986, de 26 de noviembre, de elecciones; Ley de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre, de elecciones; Ley de Murcia 2/1987, de 12 de febrero, de elecciones; Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, de elecciones; Ley del País Vasco 5/1990, de 15 de junio, de elecciones; Ley de La Rioja 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones.

cupante falta de determinación y aclaración de algunas materias que se antojan fundamentales, como, por ejemplo, la circunscripción. La provisionalidad y la inseguridad son notas del régimen electoral catalán y, algunas normas como la *Ley de Cataluña 5/1984, de 5 de marzo, que adapta la normativa general electoral para las elecciones de 1984*, ocupan un lugar muy interesante por ser un claro ejemplo de Ley de caso único.

Sin entrar en otras consideraciones de momento, ni abandonar una perspectiva general, ya es obvio que el régimen que diseñan las Leyes autonómicas es sustancialmente coincidente con el que plantea la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general, al reproducir sin apenas separarse, el esquema, bases y principios definidos en aquélla. Pero hay que matizar algunas cosas. Así, no es que las leyes autonómicas no puedan contradecir las disposiciones declaradas de aplicación directa por la disposición adicional primera de la LOREG, como ya indicaron muy tempranos fallos del Tribunal Constitucional SSTC 75/1985 ó 154/1988. Lo extraño es que no se han separado las leyes autonómicas del régimen, ni de los aspectos de los que podrían separarse. Llega la similitud, incluso, a algunos aspectos adjetivos, de detalle casi insustanciales, que no son de aplicación directa. En este sentido, es habitual que las leyes autonómicas (como hace, por ejemplo, el Preámbulo de la Ley de Cantabria) reconozcan que «se respetan escrupulosamente los principios... y las disposiciones comunes para todas las elecciones por sufragio universal directo contenidas en la LOREG». Por tanto, se produce el paradójico efecto de que las leyes autonómicas han adoptado soluciones de muy escasa originalidad, y con una extrema concisión en la regulación. E incluso no es raro que alguna Ley autonómica, como la de Andalucía, reconozca que «Al abordar la regulación electoral, el Parlamento de Andalucía debe tener en cuenta las normas electorales recogidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y la regulación contenida en la Ley 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General».

No obstante, y como sucede muy a menudo en el Estado de las Autonomías, la homogeneidad con el régimen general tiene alguna excepción, que en este caso lo representa la Ley del País Vasco 5/1990, de 15 de junio. Esta Ley tiene una inequívoca intención de introducir novedades, incluso terminológicas, así como regular algunas materias, como el (discutible y poco desarrollado<sup>13</sup>) procedimiento del voto electrónico (arts. 132 bis y ss., aunque se

<sup>13</sup> Aunque excede del ámbito del presente trabajo, puede afirmarse que el modelo de voto electrónico está muy poco desarrollado en España. Como parece evidente, la implantación de este procedimiento requerirá de una inversión en medios materiales, y un esfuerzo en cambiar la mentalidad del electorado que no va a ser nada fácil. Las experiencias que ha habido en España, en ocasiones en elecciones a Parlamentos autonómicos, no han sido del todo satisfactorios. Por ejemplo, este método de votación crea algunas figuras, nada claras, como los «gestores del sistema», cuya participación en la gestión de los resultados se antoja fundamental, igual que su naturaleza independiente o plural. Además, el problema de falta de confianza del electorado en el sistema se une a una posible opacidad y falta de transparencia. Una visión del tema (que alcanza a las experiencias habidas hasta los años noventa), puede consultarse en E. Arnaldo Alcubilla, «El voto electrónico: algunas experiencias recientes», en *Cuadernos de Derecho público*, núm. 4, 1998, pp. 159 a 176. También este tema en J. Cano Bueso, «Democracia y tec-

aplazase su aplicación hasta que se realicen «las adaptaciones instrumentales necesarias»). Tal es el grado de detalle de esta Ley que llega a regular aspectos tan reglamentistas como la responsabilidad civil de los partidos políticos que presenten candidaturas, por «los daños causados a los inmuebles por cualquier tipo de propaganda gráfica» (art. 74.1 de la Ley del País Vasco), o su obligación de proceder a retirar la propaganda gráfica de los lugares en los que la colocaron, «dentro de los quince días siguientes a la celebración de las elecciones». O la peculiaridad del artículo 76, que dispone que «cuando se hubiera superpuesto propaganda gráfica de distintas fuerzas políticas correspondiera retirarla a quien la hubiera colocado en último lugar».

En cualquier caso, la explicación de aquella homogeneización entre las Comunidades Autónomas con respecto al Estado es clara: el modelo que impone la LOREG ha funcionado de forma muy apreciable y, además, es impuesto por el artículo 1.2 de la propia Ley estatal<sup>14</sup>. Más que hablar de conformismo autonómico, bien podría hablarse de mimetismo del régimen electoral autonómico. Vistos los resultados del régimen electoral, parecía inevitable su traspaso inmatizado a las Comunidades Autónomas. Parafraseando a E. Arnaldo, puede decirse que el electoral es un régimen «escasamente dinámico<sup>15</sup>», por su gran proximidad al sistema LOREG, aunque las similitudes excedan de ese artículo 1.2 LOREG.

No obstante, este artículo 1.2 LOREG plantea varias cuestiones. En primer lugar, llama la atención que la Ley estatal utilice la técnica constitucional de la aplicación directa de sus disposiciones, que excluye de raíz toda posibilidad de ejercicio autónomo de la competencia autonómica. Y en esta materia, las Comunidades Autónomas podrían haber asumido competencias, pues no se olvide que la disposición adicional primera de la LOREG, en su párrafo segundo, se refiere a la naturaleza de estas materias como «condiciones básicas» de los ciudadanos (art. 149.1.1.<sup>a</sup> CE). A pesar de que el título competencial del Estado se remite a la naturaleza básica de la competencia, la Ley ha agotado toda su regulación. En esta decisión ha sido importante el que sea materia emanada directamente de los derechos fundamentales de la Constitución y de su artículo 23, y que sea también eje vertebral de la estruc-

---

nocracia: a propósito del voto electrónico», en *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 3, pp. 62 y ss.; R. M. Fernández Riveira, «El voto electrónico: el caso vasco», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 112, pp. 213 y ss. Cfr. A. Rallo Lombarte, *Garantías electorales y Constitución*, CEPC, Madrid, 1997. En cualquier caso, y como demostración de la actualidad e interés de la materia, puede estudiarse la creación de varios observatorios sobre el voto electrónico, como el de la Universidad de León, que es publicado en [www.votoelectronico.es](http://www.votoelectronico.es). Por su parte, especialmente relevante fue la ponencia creada en el Senado durante la séptima Legislatura de una «Ponencia de estudio sobre el ejercicio del derecho al voto mediante sistemas electrónicos», constituida en el seno de la Comisión conjunta de la Comisión Constitucional y de la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Aunque se produjeron varias comparecencias, no se llegó a conclusión alguna como consecuencia de la caducidad tras la disolución de las Cámaras del año 2004.

<sup>14</sup> Su tenor es el siguiente: «asimismo, en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley es de aplicación a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia».

<sup>15</sup> Cfr. E. Arnaldo Alcubilla, *El carácter dinámico del régimen electoral español*, Madrid, CEPC, 2002. Estudia este autor todas las reformas de la LOREG, hasta el año 2002 (diez reformas hasta ese año).

tura del Estado democrático. Sea como fuere, las materias en las que las Comunidades Autónomas no pueden aprobar modificación alguna (por ser de aplicación directa) se refieren a ámbitos muy diversos, e incluyen 98 de los 152 artículos incluidos en el Título I de la Constitución.

Por su parte, también es muy llamativo que, de forma superflua, la LOREG disponga que su legislación sea supletoria de la legislación de las Comunidades Autónomas. No se olvide que una Ley Orgánica, aunque sea la LOREG, no debe disponer su propia supletoriedad respecto de otros ordenamientos, aunque sea el autonómico. Además, la supletoriedad del ordenamiento estatal es dispuesta por el artículo 149.3 CE y, por tanto, será supletoria, en todo caso, la norma estatal respecto de la autonómica, con independencia de lo que diga aquélla. En este sentido, la función de cierre del ordenamiento jurídico de la cláusula de supletoriedad ha sido definida por el Tribunal Constitucional en varias Sentencias, como en STC 147/1991, de 4 de julio, señalando que la cláusula proporciona al intérprete «una regla con la que pueda superar las lagunas de las que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias». No parece por todo ello muy correcta la técnica aquí utilizada por la LOREG, pues nada puede disponer el legislador sobre esta materia. Debería tenerse en cuenta que, incluso, el Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional alguna disposición autonómica (como la Ley Foral 17/2001, de 12 de julio, del comercio de Navarra) por declarar la supletoriedad de la legislación estatal, pues, decía el Tribunal, «no corresponde al legislador foral determinar la eficacia del derecho estatal aplicable», declaración que bien podría predicarse del propio legislador estatal electoral.

Sea como sea, es incuestionable que la homogeneización haya sido inevitable, en lo que han influido de forma definitiva el espíritu y la letra de los acuerdos suscritos hasta la fecha en materia autonómica, y que han tendido a igualar desde arriba las regulaciones en diversas materias también (y sobre todo) la electoral. En cualquier caso, esta notable similitud entre regímenes jurídicos electorales es susceptible de ser valorado de diversa forma, como casi todo en el ámbito del Derecho. En efecto, al igual de lo que sucede en una buena parte de las formas de Estado descentralizadas de nuestro entorno, la progresiva homologación se ha visto como un uso racionalizado y razonable de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas. Y es que la homogeneidad ha contribuido a la consolidación del sistema democrático y ha creado, a la vez, un subsistema propio de partidos en cada territorio autonómico, no calificado como de bipartidismo perfecto, y en el que han obtenido representación fuerzas políticas de naturaleza nacionalista y regionalista. Además, esta homogeneización tiene también el importante valor de proporcionar un mayor conocimiento de los ciudadanos del funcionamiento de las instituciones, y una relevante eficacia en la ordenación de los diversos procesos electorales. No se olvide que «La Constitución no prefigura un sistema electoral y excluye otros» (STC 75/1985, de 12 de junio), y además «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 45/1992, de 2 de abril).

## II. ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

### 2.1. Introducción. Administración electoral general

La homogeneidad empieza desde la misma previsión de la organización de la Administración electoral. Sea donde sea, la necesidad de una Administración electoral independiente es inaplazable para el sistema. Y se ha visto que, además, algún Estatuto de Autonomía dispone expresamente como uno de sus principios básicos, la independencia de la Administración electoral. No se trata sólo de velar por el cumplimiento de las disposiciones electorales, sino también dar una apariencia real de independencia en el sistema. Por eso, el Tribunal Constitucional ha confirmado a toda la Administración electoral en una posición garantista. Así, la STC 24/1990, de 15 de febrero, ha indicado que, en general, se «configura un sistema electoral, peculiar en relación con los de otros países, pero ni menos democrático ni menos garantista que aquéllos, y caracterizado, por lo que aquí importa destacar: a) por descansar en una Administración Electoral (art. 8 LOREG), integrada por Juntas compuestas en su mayoría por Magistrados y Jueces y en todo caso presidida por ellos, designados siempre por insaculación (arts. 9 y ss. LOREG), y por unas mesas electorales cuyos tres miembros están designados, en todo caso, por sorteo público... (art. 26 LOREG)».

La necesidad de transparencia, objetividad y, sobre todo, de fiabilidad del sistema es ineludible. El propio Tribunal Constitucional ha indicado que la Administración electoral se trata de una «peculiar estructura administrativa» (STC 21/1984, de 16 de febrero), siendo su principal característica<sup>16</sup>, la de la garantía de pureza del proceso electoral, como «específica Administración de garantía» en palabras de la STC 197/1988, de 24 de octubre. De este modo, y aprovechando su posición en el sistema, la Junta Electoral ha llegado a elevar al Gobierno observaciones sobre el funcionamiento del proceso electoral (Acuerdo JEC de 10 de septiembre de 1990). Por ese motivo, parece interesante incidir en la naturaleza judicializada de toda la Administración electoral.

---

<sup>16</sup> E. Arnaldo Alcubilla, «La Administración electoral: naturaleza y competencias de la Junta Electoral Central», en *Revista vasca de Administración Pública*, núm. 40, pp. 82 a 85, señala que las características principales de la Administración electoral española son que se trata de una Administración independiente, netamente judicializada, especializada, no permanente y jerarquizada. También desarrolla estas ideas en E. Arnaldo Alcubilla, «Las juntas electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales», en VVAA, *Parlamento y sistema electoral*, Pamplona, 1999, pp. 85 a 95, y en «La Administración electoral», en <http://www.iustel.com>. También analiza esta cuestión de una forma específica, P. Santolaya Machetti, «La Administración electoral», en *Administraciones públicas y Constitución: Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*, INAP, Madrid, pp. 655 y 667. Por su parte, este autor efectúa también una interesante reflexión en relación con carácter inacabado de la Administración electoral española.

En definitiva, la STC 154/1988, de 21 de julio, ha señalado que «la configuración de la administración electoral relativa a cualquier proceso electoral ha de responder a un esquema de integración personal, de determinación competencial y de funcionamiento orgánico de cada tipo de Junta en ella incluida que no puede dejar de ser básicamente el mismo en todos los casos». Y esta garantía de independencia de la Administración electoral general se ha de predicar también de la Administración electoral autonómica, como demostración, precisamente, de la unidad del sistema. Desde esta visión garantizadora, la doctrina ha tratado de explicar la naturaleza de la Administración electoral, de un modo muy variado. Se puede constatar, por ello, una postura mayoritaria que ha visto que es la electoral una Administración independiente (al modo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores o de la Comisión Nacional de la Energía). Otros autores han defendido un indefinido carácter «administrativo», o quienes como F. Pascua Mateo, más recientemente, han defendido que la Administración electoral es la «organización administrativa puesta a disposición de un órgano constitucional distinto, el Cuerpo electoral, para el ejercicio de las competencias que le atribuye la Constitución<sup>17</sup>».

## 2.2. Administración electoral autonómica

A las Leyes autonómicas de elecciones les correspondía, sobre la base de los artículos 8 y ss. de la LOREG, la creación de una Administración electoral que garantizase el efectivo cumplimiento del régimen electoral, buscando una mayor objetividad y transparencia en el proceso electoral, gestionándolo de forma eficaz y dirimiendo imparcialmente las distintas incidencias. De modo similar a la Junta Electoral Central, se sitúa la Junta Electoral autonómica (donde existe) en una posición central en el sistema autonómico, siempre subordinada a la Central. No obstante, P. Santolaya no ha dejado de reconocer que «las Leyes electorales de las Comunidades Autónomas han tendido a crear una cierta confusión en los respectivos papeles de la Junta Electoral Central y de la Junta Electoral autonómica<sup>18</sup>».

---

<sup>17</sup> F. Pascua Mateo, *La Administración electoral*, MAP, Madrid, pp. 53 y ss. Además de resumir el (insatisfactorio) panorama doctrinal español sobre la naturaleza de la Administración electoral en pp. 46 y 47, señala que ésta actúa en el tráfico bajo el manto de la personalidad jurídica del Estado, pues en el caso de la personalidad jurídica del Estado es un expediente que resuelve notables dudas que se han planteado o pueden plantearse en relación con dos temas de relevancia, cuales son, de un lado, la capacidad de los órganos de la Administración electoral, y en concreto de la Junta Electoral Central, dado que es el único que goza de permanencia en el tiempo, para ser parte en un proceso, y, por otro, su capacidad contractual y el régimen de responsabilidad..., *op. cit.*, p. 77.

<sup>18</sup> P. Santolaya Machetti, *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid, 1991, p. 44. Algo más crítico es J. C. González Hernández, *Derecho electoral español*, Tecnos, Madrid, 1996, pp. 79 y 80. Señala este autor, con un planteamiento un tanto extremo: «La existencia de estos órganos, debido más a la bondad del legislador que a su eficacia técnico-administrativa, se consigna en la norma electoral con carácter puramente eventual y complementario de la Administración electoral, y al solo efecto de las elecciones autonómicas... Considerando su reducido alcance y su objeto específico (las elecciones

Pero, como es conocido, la Administración electoral autonómica no se ha generalizado en toda España. Puede sorprender que en algunas Comunidades Autónomas no exista Junta Electoral autonómica, como en Cataluña, Madrid (art. 7 de la Ley de Madrid), Navarra (art. 7 de la Ley de Navarra) y Asturias (art. 8 Ley de Asturias)<sup>19</sup>. Sin embargo, la distorsión es sólo aparente porque las Juntas Electorales provinciales llenan cualquier vacío que se pueda producir, aunque no deje de ser insólito en España que algunas Comunidades Autónomas no hayan reproducido también aquí la estructura estatal.

En cualquier caso, varias leyes autonómicas, al menos, han reproducido las grandes declaraciones y principios de la Ley estatal. La Administración electoral autonómica tiene como finalidad «garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad» (por ejemplo, art. 9 de la Ley de Cantabria), y está compuesta por la Junta Electoral Central, la Junta Electoral, las Juntas Electorales de Zona y las Mesas Electorales (art. 7 Ley de Andalucía; art. 6 Ley de Aragón; art. 7 Ley de Canarias; art. 9 Ley de Cantabria; art. 7 Ley de Castilla y León; art. 8 Ley de Castilla-La Mancha; art. 15.2 Ley de la Comunidad Valenciana; art. 9 Ley de Extremadura; art. 13.1 Ley de Galicia; art. 6 Ley de las Islas Baleares; art. 7.1 Ley de Madrid; art. 6 Ley de Murcia; art. 7 Ley de Navarra; art. 15 Ley del País Vasco; art. 7 Ley del Principado de Asturias). Por su parte, la omisión en algunas leyes autonómicas (como la de la Comunidad Valenciana o la del Principado de Asturias) de la Junta Electoral Central en la definición legal de la respectiva Administración electoral ha de reputarse como irrelevante, pues la pertenencia de la Junta Electoral autonómica al entramado electoral autonómico es estructurada desde la misma LOREG.

Como se ha dicho, también las Leyes autonómicas electorales persiguen la evidente intención de judicializar al máximo la composición de la Junta, pues la mayoría de los miembros son magistrados del Tribunal Superior de Justicia, quienes son designados, mediante insaculación, por el propio Tribunal. Además, está compuesta por otros vocales, catedráticos o profesores titulares de Derecho (y en algunos casos de otras disciplinas), o juristas de reconocido prestigio residentes en la Comunidad Autónoma, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales con representación en el Parlamento autonómico. El número es variable, pues va de los al menos catorce del País Vasco (art. 19 de la Ley del

---

nes autonómicas), así como su misma naturaleza, cabe advertir un potencial solapamiento tanto de las competencias atribuidas a las JJEE Provinciales como, y en más casos de lo que sería deseable, con las propias de la JEC, lo que implica un incremento nada despreciable del grado de conflictividad competencial entre la organización electoral, como entidad pública estatal y de ámbito territorial nacional, y las pretensiones regionalistas que tienden a reforzar su autonomía frente al Estado». Más limitada es la opinión de M.V. García Soriano, *Elementos de Derecho electoral*, Tirant, Valencia, 1999, p. 85.

<sup>19</sup> Son muy significativas las razonables palabras del Preámbulo de la Ley de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre, en donde se señala: «Dado el ámbito uniprovincial de la Comunidad de Madrid, se considera improcedente la superposición de dos Juntas Electorales, Autonómica y Provincial, en el mismo ámbito territorial y con similares competencias. Por ello se opta por acumular en la Junta Electoral Provincial las posibles funciones que pudiesen corresponder a la Junta Electoral de la Comunidad de Madrid, lo que ha de suponer una economía y mayor simplicidad en los procedimientos electorales».

País Vasco, en una regulación que recuerda vagamente a la Ley Electoral de 1907), nueve de Galicia (art. 14 Ley de Galicia), siete (cuatro jueces y tres no jueces, art. 8; Aragón, art. 7; Canarias, art. 8.1; Castilla y León, art. 8.1; Castilla-La Mancha, art. 9; Comunidad Valenciana, art. 16; Extremadura, art. 11) y los cinco (tres más dos, art. 9 de la Ley de Cantabria; en las Islas Baleares, art. 7 Ley de las Islas Baleares y en La Rioja, art. 7.1 Ley de La Rioja).

Justificado por la permanencia de este órgano de la Administración electoral, la designación de los vocales de la Junta Electoral autonómica se realiza dentro de los noventa días siguientes a la sesión constitutiva del Parlamento (art. 9 de la Ley de Andalucía, art. 7 Ley de Aragón, art. 8.2 Ley de Canarias; art. 10.2 Ley de Cantabria; art. 8.2 Ley de Castilla y León; art. 9.2 Ley de Castilla-La Mancha; art. 17.1 Ley de la Comunidad Valenciana; art. 10.2 Ley de Extremadura; art. 14.2 Ley de Galicia; art. 7.2 Ley de las Islas Baleares; art. 7.2 Ley de La Rioja). Incluso, muchas Leyes autonómicas (no la del País Vasco, ni la de Murcia o Navarra) prevén expresamente que sea la Mesa del Parlamento la que ha de efectuar el nombramiento en caso de que no se realice por el procedimiento regulado, respetando siempre la adecuada proporcionalidad (art. 8.2 de la Ley de Andalucía, art. 7.2 Ley de Aragón, art. 8.2 Ley de Canarias; art. 10.2 Ley de Cantabria; art. 8.2 Ley de Castilla y León; art. 9.2 Ley de Castilla-La Mancha; art. 17.1 Ley de la Comunidad Valenciana; art. 11.4 Ley de Extremadura; art. 14.2.b Ley de Galicia; art. 7.2 Ley de las Islas Baleares; art. 7.2 Ley de Madrid; art. 7.2 Ley de La Rioja). A pesar de que no ha sido materia de polémica, no es raro que el nombramiento de los vocales no judiciales no se haya efectuado dentro del plazo legal de noventa días siguientes a la sesión constitutiva, procediéndose a su designación, a instancia del Presidente de la Junta Electoral.

En esa intención de judicializar y fomentar la independencia de la Administración electoral, las Leyes disponen que los vocales de la Junta Electoral eligen, de entre los de origen judicial, al presidente y vicepresidente de la misma, nombramiento que se realizará en una sesión constitutiva que se celebrará, a convocatoria del secretario, dentro de los quince días siguientes a la publicación del Decreto de nombramiento (art. 8.4 Ley de Andalucía, art. 7.4 Ley de Aragón; art. 8.4 Ley de Canarias; art. 12 Ley de Cantabria; art. 8.4 Ley de Castilla y León; art. 7.4 Ley de las Islas Baleares); o «al inicio de la siguiente Legislatura», sin mayor especificación (art. 9.3 Ley de Castilla-La Mancha y art. 7.3 art. 7.2), o en la sesión constitutiva de la Junta Electoral (art. 11.5 Ley de Extremadura). Por su parte, otras Leyes, como la Comunidad Valenciana, disponen que el Presidente será el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, idéntica disposición que la del artículo 14.1.a de la Ley de Galicia, aunque en este caso no disponga nada del plazo mínimo para su constitución.

Por otra parte, basado en esa pretensión de permanencia, algunas Leyes prevén que todos los vocales, además de ser nombrados por Decreto del Gobierno, continuarán su mandato hasta la toma de posesión de la nueva Junta Electoral, al inicio de la siguiente Legislatura. Alguna Ley, por lo demás, dispone que la toma de posesión tendrá lugar pasado el plazo de cien días, contados a partir de la fecha de las elecciones (art. 10.3 Ley de Cantabria).



Así y de forma análoga a lo que sucede con el Secretario General del Congreso de los Diputados en la Junta Electoral Central, prevén las Leyes autonómicas que el Secretario de la Junta Electoral autonómica es el Letrado-Secretario General o Letrado Mayor del respectivo Parlamento autonómico, quien participa en sus deliberaciones, con voz y sin voto, y se encarga de la custodia de la documentación de la Junta electoral. Asimismo, participa en las reuniones de la Junta, de nuevo sólo con voz, el delegado provincial o director, según los casos, de la Oficina del Censo Electoral (art. 9.1 Ley de Andalucía; art. 8 Ley de Aragón; art. 8.5 y 6 Ley de Canarias; art. 10.4 Ley de Cantabria; art. 8.4 Ley de Castilla y León; art. 16.3 Ley de la Comunidad Valenciana; art. 11.6 Ley de Extremadura; art. 7.6 Ley de las Islas Baleares; art. 21 Ley del País Vasco, pero sólo se refiere a la condición de Secretario de la Junta Electoral del Letrado mayor del Parlamento vasco y art. 7.1.c) Ley de La Rioja). Sin duda, estos dos asistentes a las reuniones (el primero en calidad de miembro, como Secretario, y el otro en condición de «asistente» a las reuniones, aunque en ocasiones su presencia sea potestativa a voluntad de la Junta Electoral, art. 9.2 Ley de Andalucía; art. 11 Ley de la Castilla-La Mancha o art. 9 Ley de La Rioja) contribuyen a dotar de una cierta especialización a las reuniones de la Junta, aportando experiencia en materias y aspectos que pueden resultar de utilidad en el ejercicio por la Junta electoral de su función.

Además, la pertenencia del Secretario General del Parlamento a la Administración electoral contribuye a incrementar la participación del Parlamento en la Administración electoral, siendo una manifestación más de la tradicional vinculación de la Administración electoral con la Institución Representativa. Se pretende, de este modo, alcanzar una mayor garantía de independencia y de eficacia en la actividad de este órgano. Igualmente, fortalece esta relación la obligación del Parlamento de «coadyuvar» (Ley de Cantabria) en la aportación de medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de las funciones de la Junta Electoral, lo cual se efectuará «en la medida de (las) posibilidades» de aquél. Otras leyes son más incisivas y prevén, sin más límites, que «el Parlamento pondrá a disposición de la Junta Electoral los medios personales y materiales para el ejercicio de sus funciones». (art. 10.1 Ley de Andalucía; art. 11 Ley de Canarias; art. 10 Ley de Castilla y León; art. 16 Ley de Galicia; art. 9.1 Ley de las Islas Baleares; por su parte, el art. 7.6 Ley de Aragón; art. 10 Ley de Castilla-La Mancha; art. 19 Ley de la Comunidad Valenciana y art. 11.2 Ley de Extremadura que dispone esta obligación también del Gobierno y los Ayuntamientos; art. 11 Ley de La Rioja). También contribuye a desarrollar esta relación entre la Administración electoral y el Parlamento el que la sede de la Junta sea la del Parlamento (art. 8.6 Ley de Andalucía; art. 7.6 Ley de Aragón; art. 8.7 Ley de Canarias; art. 8.6 Ley de Castilla y León; art. 9.6 Ley de Castilla-La Mancha; art. 16.4 Ley de la Comunidad Valenciana; art. 10.1 Ley de Extremadura; art. 7.7 Ley de las Islas Baleares; art. 10 Ley de La Rioja). Esto no sucede en todos los casos, ya que en Galicia o en Murcia la sede de la Junta no es la parlamentaria, siendo en Galicia la sede de la Junta la del Tribunal Superior de Justicia. En cualquier caso, la identidad de sedes (Parlamento-Junta Electoral autonómica) supone

que la Administración electoral se podría beneficiar, más *de facto* que *de iure*, de ciertas condiciones propias del estatuto parlamentario, en garantías como la inviolabilidad de la sede.

La problemática de la Junta Electoral autonómica de las Comunidades Autónomas uniprovinciales se centra en su coincidencia territorial con las Juntas electorales provinciales. Por ello, su eficacia como órgano de la Administración es muy limitada, pues algunas Leyes de elecciones como la Ley de Cantabria (disposición adicional cuarta, adicionada por la Ley de Cantabria 4/1991, de 22 de marzo) o la de Murcia (disposición transitoria primera) establecen que en el caso de que la celebración de elecciones al Parlamento regional sea simultánea con la de otras elecciones convocadas por el Gobierno de la Nación, «actuará como Administración Electoral la Junta Electoral Provincial, la cual ejercerá las funciones que la presente Ley atribuye a la Junta Electoral de Cantabria». La redacción de la Ley de Murcia es coincidente. La consecuencia (fácilmente perceptible), de esta disposición es que la Junta autonómica, en la práctica, nunca ha actuado más que para proceder a la sustitución de algún Diputado que ha perdido su condición de tal<sup>20</sup>.

Quizá pueda pensarse que en una Comunidad Autónoma pluriprovincial adquiere todo su sentido la «creación de una Junta electoral autonómica como superior jerárquico de las Juntas Electorales Provinciales». En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales, el caso de la Junta Electoral de Canarias es muy relevante, pues la Ley diseña un órgano extraordinariamente fuerte. Así, por ejemplo, la Ley canaria reconoce de forma expresa que corresponde a la Junta Electoral «resolver de forma vinculante las consultas que elevan las Juntas Electorales Provinciales dictando a las mismas las instrucciones que procedan en materia de su competencia» [art. 13.b) Ley de

---

<sup>20</sup> Sin embargo, la cuestión no fue jurídicamente tan clara como lo es ahora, tras la reforma de la Ley de elecciones de Cantabria de 1991. En efecto, desde la entrada en vigor de la Ley hasta la mencionada reforma, la Junta Electoral de Cantabria podría haber intervenido, en caso de concurrencia de elecciones, a pesar de las dudas que pudieron surgir de la aplicación del artículo 15.1 de la LOREG. De esta forma, no se ha planteado en Cantabria el problema de la coordinación y la compatibilidad de la Junta Electoral autonómica con la Junta Electoral Central. En efecto, la propia Junta Electoral de Cantabria elevó consulta a la Junta Electoral Central, previa emisión de una interesante minuta, sobre su competencia en caso de concurrencia de elecciones autonómicas y locales, lo cual se resolvió mediante Acuerdo JEC de 25 de febrero de 1991, en el sentido de que «la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria es competente únicamente con relación al proceso electoral autonómico mientras que la Junta Electoral Provincial es competente tanto en relación el proceso autonómico como al local, con dependencia inmediata de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma en cuanto a las elecciones autonómicas y de la Junta Electoral Central en cuanto a las elecciones locales». Quedaba abierta, por tanto, la posibilidad de que la Junta Electoral de Cantabria actuase en caso de concurrencia de elecciones. Sin embargo, la citada reforma de 1991 zanjó, por el momento, la cuestión, sin que parezca hoy muy claro qué sentido tiene regular un órgano de tanta relevancia, su composición, sus procedimientos, su personal..., para seguidamente impedir en la práctica que pueda desarrollar su función con normalidad. En cualquier caso, parece mucho más realista la solución adoptada por otras Comunidades Autónomas uniprovinciales (Madrid, Navarra, y Asturias) en el sentido de no crear un órgano autonómico propio de Administración electoral, de modo que en el caso de convocatoria a elecciones a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma respectiva, la Junta electoral competente es siempre la Junta Electoral Provincial. No obstante, no ha habido voluntad ni iniciativa alguna de modificar esta regulación, ni siquiera ha sido impulsada o recomendada por parte de la propia Junta Electoral de Cantabria.

Canarias], o la competencia para «revocar de oficio en cualquier tiempo, o a instancia de persona interesada..., las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales cuando se opongan a la interpretación realizada por la Junta Electoral Central o Junta Electoral de Canarias» [art. 13.d) Ley de Canarias]. Y es que la posición de la Junta electoral autonómica es mucho más nítida en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales. En este sentido, el artículo 10.a) de la Ley de Aragón determina que corresponde a la Junta electoral autonómica «dictar instrucciones a las juntas electorales provinciales en materia de su competencia», lo cual supone situar a este órgano en una clara posición jerárquicamente superior a las Juntas Provinciales. Igual criterio sigue el artículo 13.a) de la Ley de Castilla-La Mancha o el artículo 13.c) de esta misma Ley, que atribuye a esta Junta Electoral la competencia de revocar, incluso de oficio, las decisiones de las Juntas Electorales cuando se opongan a una interpretación de la normativa electoral. También es manifestación de esta posición jerárquica el artículo 13.d), de la propia Ley de Castilla-La Mancha, que atribuye a esta Junta la unificación de los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales, en la aplicación de la normativa electoral de Castilla-la Mancha. Por su parte, también es muy relevante la posición que se atribuye a la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana, pues, además de ostentar una posición jerárquica superior con respecto a las Juntas electorales provinciales, debe determinar las candidaturas que han obtenido un 5 por ciento de los votos emitidos en la Comunidad Autónoma, peculiar barrera electoral que funciona en las elecciones autonómicas de la Comunidad Valenciana [art. 20.d)]. Por su parte, es muy interesante en esta última Ley la «obligación» de la Junta Electoral de la Comunidad Valenciana de publicar en el Boletín Oficial las Resoluciones o consultas que tengan contenido general.

Desde un punto de vista general y referente a las funciones de las Juntas Electorales autonómicas, además de proclamar a los Diputados electos, resuelven las consultas que le eleven las Juntas de Zona y dictan instrucciones a éstas en materia de su competencia, resolviendo, asimismo, las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la Ley. Además, pueden corregir las infracciones que se produzcan en el procedimiento electoral, que no sean constitutivas de delito y no estén reservadas a los Tribunales o a la Junta Electoral Central, imponiendo multas hasta 901,52 euros (entre otros, art. 13.d) Ley de Andalucía; art. 10.d) Ley de Aragón; art. 13.g) Ley de Canarias; art. 16.d) Ley de Cantabria; art. 14.d) Ley de Castilla y León; art. 13.g) Ley de Castilla-La Mancha; art. 15.d) Ley de Extremadura; art. 18.d) Ley de Galicia; art. 10.d) Ley de las Islas Baleares). Por su parte, la Ley del País Vasco prevé que la Junta Electoral imponga multas hasta 601,01 euros; también el artículo 14.1.h) Ley de La Rioja. No se reconoce esta potestad disciplinaria a la Junta Electoral autonómica en la Ley de la Comunidad Valenciana.

Sin que pueda profundizarse en este momento, sí puede apuntarse la dudosa naturaleza de esta potestad sancionadora, aunque parezcan aplicables los principios que, para el ejercicio de esta potestad administrativa, establece el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. También se aplican estos

principios al ejercicio de «*jurisdicción* disciplinaria sobre las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales» (art. 13.c) Ley de Andalucía; art. 10.c) Ley de Aragón; art. 16.c) Ley de Cantabria; art. 14.c) Ley de Castilla-León; art. 20.1.c) Ley de la Comunidad Valenciana; art. 15.c) Ley de Extremadura; art. 18.c) Ley de Galicia; art. 10.c) Ley de las Islas Baleares; art. 10.c) Ley de Murcia; art. 25.f) Ley del País Vasco; art. 8.2.c) Ley del Principado de Asturias). No obstante, esta competencia es definida de un modo más prudente por alguna Ley, como la de La Rioja (art. 14.1.g), Canarias (art. 13.f), Castilla-La Mancha (art. 13.f) que atribuyen a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma *potestad* disciplinaria.

Se ha planteado, por lo demás y como opción en una posible reforma apuntada desde hace tiempo, que tuviesen las Juntas Electorales funciones de índole procedimental como las relativas al anuncio de los resultados electorales provisionales, lo que supondría proporcionar al electorado una mayor proyección y sensación de independencia y autonomía. A su vez esto estaría relacionado con varias funciones que se han atribuido a algunas Juntas para dotar una mayor independencia a algunos procesos dotados de cierta complejidad, como, por ejemplo, la Ley de Castilla y León 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, cuya Junta Electoral autonómica «garantizará la regularidad del procedimiento de recogida de firmas».

### III. CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL

La circunscripción es la unidad territorial en la que los votos emitidos son traducidos en escaños y asignados posteriormente a una candidatura, con independencia de los votos emitidos en otras unidades territoriales. De la circunscripción se ha discutido sobre muchos aspectos, pero es su tamaño un elemento que impone una desproporcionalidad importante en España. E. de Alba ha señalado, en relación con las consecuencias de la magnitud del distrito electoral, que «la importancia de esta variable electoral es digna de tener muy en cuenta, ya que el tamaño de la circunscripción... entendiendo el tamaño como número de escaños a elegir, podrá condicionar en algún modo el funcionamiento de una concreta fórmula electoral, y por extensión puede tener efectos en la influencia de la representación política<sup>21</sup>». Por eso, el problema de la circunscripción electoral ha sido objeto de discusión, más o menos agria en términos académicos, en diversos momentos. No se olvide que, por ejemplo, en la Comunidad de Cataluña es uno de los motivos (quizá el principal) por los que no se ha aprobado Ley electoral hasta la fecha. En este sentido, la cuestión de la circunscripción o distrito es, obviamente, diferente si estamos en una Comunidad Autónoma uniprovincial o no, o si se estudia el régimen de una Comunidad insular. Pero no todo merece una crí-

<sup>21</sup> E. de Alba Bastarrechea, «Los modelos electorales y su repercusión sobre los modelos electorales», en VVAA, *Los Grupos parlamentarios*, Asamblea de Madrid, Madrid, 2007, p. 143.

tica negativa ni todo son malas noticias: se ha conseguido la ventaja de la estabilidad y de dificultar alguna tentación de *gerrymandering*, aunque cuente con el inconveniente de petrificar la solución a la cuestión de la circunscripción que podría tener otras posibilidades de desarrollo.

Como inicio (y aunque todo sea matizable) puede defenderse que, dado el carácter indivisible y general de la representación, la circunscripción o distrito no debería fragmentarse en exceso, pues existe el riesgo evidente de introducir efectos mayoritarios, lo cual es de muy dudosa constitucionalidad. Organizándose la representación en función del conjunto, no debería segmentarse el territorio ni el pueblo representado. Así, algunos Estatutos de Autonomía (como, por ejemplo, el art. 12.2 EACyL) al más puro estilo liberal, disponen que los Diputados representan a la totalidad del pueblo (el de Castilla y León, en este caso), pero introducen una circunscripción provincial, muy lejos de la circunscripción autonómica única. Como se sabe, los Estatutos de Autonomía han dispuesto, en general, que la circunscripción electoral coincidirá con la provincia (y con la Comunidad Autónoma en las uniprovinciales). No obstante y como también es conocido, hay tres Comunidades Autónomas uniprovinciales que no cumplen ese principio de coincidencia provincial aludido: Murcia, Asturias y Baleares. Pero en relación con esta última y justificado por su insularidad, el Tribunal Constitucional, en STC 45/1992, de 2 de abril, ha reconocido, con total naturalidad y normalidad, que sea la isla el distrito electoral. Pero los supuestos de Murcia y del Principado de Asturias son también interesantes.

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia disponía, en su disposición transitoria primera 1.ª, que para las primeras elecciones a la Asamblea Regional, la Comunidad Autónoma se debía dividir en cinco circunscripciones electorales, «constituidas por la reunión de los municipios de la Región»<sup>22</sup>. Con posterioridad, la Ley de Murcia 2/1987 de elecciones fija en su artículo 13 las mismas cinco circunscripciones que ya fijaba el Estatuto de Autonomía, sin apenas ningún cambio<sup>23</sup>. Esta decisión, en un principio legítima, no está amparada en ningún intento claro de comarcalización previamente determinado, prueba de lo cual es que a las circunscripciones no se les atribuye un nombre. Pero toda esta regulación produce una cierta sensación

---

<sup>22</sup> Las cinco circunscripciones son: «Uno. Lorca, Águilas, Puerto Lumbreras, Totana, Alhama, Librilla, Aledo y Mazarrón. Dos. Cartagena, La Unión, Fuente Álamo, Torre Pacheco, San Javier y San Pedro del Pinatar. Tres. Murcia, Alcantarilla, Bemiél, Molina, Alguazas, Las Torres de Cotillas, Lorquí, Ceutí, Cieza, Abarán, Blanca, Archena, Ricote, Ulea, Villanueva, Ojos, Fortuna, Abanilla y Santomera. Cuatro. Caravaca, Cehégín, Calasparra, Moratalla, Bullas, Pliego, Mula, Albudeite y Campos del Río. Cinco. Jumilla y Yecla». Además, en su párrafo *b* esta disposición transitoria 1.1 determinaba que: «*b*) La Asamblea estará integrada por un número de miembros que no será inferior a 35 ni superior a 45 Diputados regionales, de los cuales cada circunscripción elegirá uno fijo y otros más por cada 25.000 habitantes o fracción superior a la mitad de dicho número».

<sup>23</sup> El único cambio que se observa es la inclusión en el artículo 13 de la Ley de Murcia del municipio de *Los Alcázares*, que aparece ahora en la circunscripción número 2. La razón de esta novedad estriba en la aprobación del Decreto de Murcia 77/1983, de 13 de octubre, de creación del municipio de Los Alcázares.

de artificialidad en esta división territorial, pues no parece perseguir la norma del artículo 152 CE sobre la «representación de todas las zonas del territorio», introduciendo una altísima dosis de efecto mayoritario en un sistema electoral que habría de tener una proporcionalidad más pura.

Por su parte, el caso del Principado de Asturias, también estaba regulado en la disposición transitoria primera.<sup>2</sup> de su Estatuto de Autonomía que fija tres circunscripciones<sup>24</sup>: central, occidental y oriental. Esta división es mantenida por la Ley de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, si bien aparecen ahora referenciadas las tres circunscripciones a municipios, y no a los partidos judiciales, como en el texto estatutario<sup>25</sup>.

La distribución de parlamentarios entre las circunscripciones es casi siempre el mismo. Por su parte y al igual que hace el artículo 14 de la Ley de Murcia, la Ley asturiana distribuye los cuarenta y cinco parlamentarios autonómicos entre las tres circunscripciones con un criterio idéntico al que dispone la LOREG en su artículo 171. En este sentido, la técnica de atribución de Diputados a cada circunscripción es casi siempre la misma. Se determina un mínimo atribuido a cada circunscripción electoral (no en las uniprovinciales, excepto en las Islas Baleares, Asturias y Murcia): 8 en Andalucía (art. 17.2 Ley de Andalucía), 13 en Aragón (art. 13.2 Ley de Aragón), 20 en las Cortes Valencianas (art. 11.2 Ley de la Comunidad Valenciana), 20 en Extremadura (art. 18.2 Ley de Extremadura), 10 en Galicia (art. 9.2 Ley de Galicia), 1 en Murcia (art. 14.2 Ley de Murcia) y 2 en el Principado de Asturias (art. 12.1 Ley del Principado de Asturias). Posteriormente, se determina el resto de parlamentarios que corresponde elegir a cada circunscripción sobre la base de una cuota de reparto distribuida entre la población de derecho de cada circunscripción (es decir, el sistema del art. 171 LOREG ya visto). Sin embar-

<sup>24</sup> «2. Las primeras elecciones a la Junta General del Principado de Asturias se celebrarán de acuerdo con las siguientes normas: a) La provincia de Oviedo, a estos efectos, se dividirá en tres circunscripciones electorales: oriente, occidente y centro. La circunscripción oriental estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Llanes y Cangas de Onís y además por los concejos de Villaviciosa, Colunga y Caravia. La circunscripción occidental estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Lluarca, Cangas de Narcea y Grado. La circunscripción central estará formada por los concejos integrados en los partidos judiciales de Oviedo, Avilés, Mieres, Laviana, Lena y Siero y, además por los concejos de Gijón y Carreño. La referencia a concejos y partidos judiciales se entiende hecha a la configuración que tengan el día en que entre en vigor este Estatuto. b) La Junta General del Principado estará compuesta por 45 miembros, de los que corresponderán ocho a la circunscripción occidental, cinco a la oriental y treinta y dos a la central».

<sup>25</sup> El artículo 11 de la Ley electoral de Asturias dispone: «1. La Circunscripción Central está formada por los concejos de Aller, Avilés, Bimenes, Carreño, 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. 2. 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 de 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 Yernes y Tameza. 3. La Circunscripción Oriental está formada por los concejos de Amieva, Cabrales, Cabranes, Cangas de Onís, Caravia, Colunga, Llanes, Nava, Onís, Parres, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja, Piloña, Ponga, Ribadedeva, Ribadesella y Villaviciosa».

go, en nuestro sistema hay algunas variantes. Así, en Castilla y León se determina que se elijan 3 Procuradores por circunscripción y uno más por cada cuarenta y cinco mil habitantes o fracción superior a veintidós mil quinientos (art. 18 de la Ley de Castilla y León); siendo el caso de la Comunidad Valenciana muy novedoso en España, pues además de determinar un mínimo provincial muy alto (20) el resto de parlamentarios, hasta 89, se distribuyen entre las tres circunscripciones utilizando el método D'Hondt.

A su vez, en otras Comunidades Autónomas se atribuye un número fijo de parlamentarios a cada circunscripción, sin la aplicación posterior de una cuota de reparto. Por ejemplo, éste es el supuesto de la Comunidad Canaria, cuya situación es peculiar y fue objeto de una crítica muy dura por parte de J. F. López Aguilar<sup>26</sup>. En efecto, la disposición transitoria primera.1 del Estatuto de Autonomía sigue un sistema (muy rígido) de adjudicación fija de escaños y dispone que elegirán 15 parlamentarios por cada una de las Islas de Gran Canaria y Tenerife, 8 por La Palma, y 8 por Lanzarote, 7 por Fuerteventura, 4 por La Gomera y 3 por El Hierro. Por su parte, la Ley de Castilla-La Mancha dispone, en su artículo 16.2, la distribución directa de parlamentarios a cada circunscripción, determinando que Albacete tendrá 10 Diputados; Ciudad Real, 11; Cuenca, 8; Guadalajara, 7 y Toledo 11. También para las elecciones al Parlamento balear se determina un número fijo por cada isla correspondiendo «33 en la isla de Mallorca, 13 en la de Menorca, 12 en la de Ibiza y 1 en la de Formentera» (art. 12.2 Ley de las Islas Baleares). Para finalizar, el sistema electoral vasco huyendo de un criterio de proporcionalidad poblacional entre los tres Territorios y, partiendo de una cierta idea que pretende aproximarse a una confederación de territorios, se determina por la Ley del País Vasco que son 25 los parlamentarios que se eligen en cada circunscripción (art. 9 de la Ley del País Vasco).

Para finalizar con este tema y debido al desigual (y artificial) tamaño de la circunscripción, la representación en nuestro sistema es muy imperfecta. En algunos casos el sistema es casi mayoritario. Pero siendo así, algunas leyes han pretendido asegurar una redistribución entre las diversas partes del territorio, aunque sea a costa de sobrerepresentar a ciertas zonas de la Comunidad Autónoma. En este sentido, existe alguna fórmula diferente y correctiva en la

---

<sup>26</sup> J. F. López Aguilar, «Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CCAA», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, pp. 253 y ss. Señala este autor que «la CAC padece el sistema más desproporcional ... de toda la España democrática», para indicar más adelante que «ha devenido un sistema tendencialmente caracterizado, por encima de otros rasgos, por la atomización de representación..., la insolidaridad y la inestabilidad». Es el sistema electoral canario, «el más original, imparable y problemático de la España autonómica. En prueba de ello, se encuentra sometido al potente foco de la discusión política desde el día de su adopción, prácticamente sin solución de continuidad». La explicación de tan peculiar norma se debe al denominado principio de las tres paridades: «paridad entre el conjunto de las islas centrales o mayores —Gran Canaria y Tenerife—, el de las periféricas o menores; paridad entre las de una provincia y otra; paridad entre los de las dos islas mayores entre sí y sus respectivas periféricas» (p. 254). Años antes, había expresado su oposición a la regulación del Estatuto de Autonomía en, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (“La insoportable permanencia de una Disposición transitoria”))», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pp. 95 y ss.

determinación del número de parlamentarios que deben elegirse por cada circunscripción. Buen ejemplo de ello es el artículo 13.4 de la Ley de Aragón, que dispone que «Si, como consecuencia de la aplicación de las reglas anteriores, el número de habitantes dividido por el número de escaños en la provincia más poblada superara 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». Esta disposición es similar (aunque con efectos diversos) a la del artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que dispone que la desproporción entre circunscripciones no debe ser superior a la «relación uno a tres» (también el art. 11.4 de la Ley de la Comunidad Valenciana). Todo ello tiene efectos inútiles: aunque se pretenda conseguir un trato de mayor favor de las zonas con menos habitantes, no se asegura (porque no puede) superar la dialéctica del normal juego de los partidos políticos.

#### IV. FÓRMULA ELECTORAL

La fórmula electoral es el procedimiento por el cual se asignan los escaños a las distintas formaciones políticas que han concurrido al proceso electoral, en función de los votos válidos que cada una de ellas ha obtenido. Como se sabe, nuestro sistema opta expresamente por una fórmula electoral proporcional. Trasciende del alcance de estas páginas aludir a la clásica discusión sobre las ventajas de una fórmula proporcional sobre otra mayoritaria, y la mayor justicia de la primera sobre la segunda, o la mayor eficacia de los sistemas mayoritarios sobre la fórmula proporcional. Como es sabido, nuestro Texto Constitucional, de modo similar al artículo 68 CE para las elecciones al Congreso de los Diputados, establece en su artículo 152 CE que la organización institucional autonómica se «basará» en una Asamblea legislativa elegida con arreglo a un sistema de representación proporcional. Qué significa proporcionalidad ha sido analizado desde diversos puntos de vista, incluso el Tribunal Constitucional se ha referido a ello. Así, para este Tribunal la proporcionalidad debe valorarse globalmente, atendiendo al proceso electoral en su conjunto (STC 45/1992, de 2 de abril), criterio que se ha aplicado también a algunos ámbitos del Derecho parlamentario, como en el de la atribución a los grupos parlamentarios de un número de miembros en las Comisiones parlamentarias (STC 30/1996, de 26 de febrero). En este sentido, ya se ha señalado que «la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible» (STC 40/1981, de 18 de diciembre); también se ha indicado 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, de 21 de junio), y, en conclusión, «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 configu-



ración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad. 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, de 16 de noviembre).

En una primera aproximación, podría parecer que las opciones del legislador autonómico son pocas, pues ya desde la cúspide constitucional del sistema se impone que la fórmula adoptada ha de ser proporcional. Sin embargo, las posibilidades para introducir alguna regulación novedosa no han sido aprovechadas por las Leyes autonómicas. Así, ni una sola Ley autonómica varía una sola coma de lo dispuesto en la LOREG acerca de la fórmula electoral elegida en el Congreso. Sin embargo, las alternativas y posibilidades con que cuentan las Comunidades son muy variadas y, alguna, relativamente sencilla de introducir. Como en casi todas las elecciones que regula la LOREG, la fórmula electoral utilizada es la D'Hondt proporcional con atribución de cocientes, y que se caracteriza por contar con una «mecánica aritmética (que) permite aislar la adjudicación de los últimos escaños de una circunscripción sin reflejo o contagio para los ya adjudicados» (STC 24/1990, de 15 de febrero). Esta fórmula proporcional ha sido criticada desde diversos ámbitos y atendiendo muchas veces a diferentes intencionalidades.

Es extraño que ninguna Comunidad Autónoma haya incorporado una variante que saliese del conocido método D'Hondt, o alguna otra fórmula. Desde la denominada variante Sainte-Laguë modificada (que proporciona una mayor proporcionalidad, y se utiliza en sistemas como el noruego o el sueco), a alguna de las variantes de restos mayores, o cualesquiera de las que añaden una mayor representatividad al sistema (sin ser exhaustivo, puede citarse alguna otra opción, como la de la Cuota Hare o la Cuota Droop)<sup>27</sup>. Las opciones son muchas, como las que hay en algunas regiones italianas que han adoptado una fórmula electoral que permite la formación de mayorías sólidas y la representación de las minorías. Por ejemplo, no es raro garantizar en alguna región italiana la mayoría absoluta del Consejo (como sucede en la Toscana, donde se asegura un 35 por ciento) al partido o partidos que hayan apoyado al candidato a Presidente de la Región ganador de las elecciones, asegurándose a la oposición un porcentaje mínimo de escaños. Pero como se ha dicho, todas las leyes electorales españolas han optado por incorporar sin variantes lo dispuesto en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General,

---

<sup>27</sup> La enumeración de los sistemas electorales sería prácticamente imposible por inabarcable. Baste por ello con esta simplísima enumeración. Para una mayor información, *vid.* D. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004. También en M.V. García Soriano, *Elementos...*, *op. cit.* Por su parte, hay algún defensor de la aplicación de la fórmula Sainte-Laguë modificada por producir una mejor proporcionalidad, como J. R. Montero Gibert, «El debate sobre el régimen electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 95, 1997, pp. 25 y ss. Por último, son muy interesantes las consideraciones de V. Ramírez, en D. Rae y V. Ramírez, *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*, 1993. Analiza este autor las diversas posibilidades desde un punto de vista de la Matemática.

pues la distribución de escaños se «hará en la forma establecida en el artículo 163.1, letras b), c), d) y e) de la LOREG», determina la Ley de Cantabria, y con una pésima técnica legislativa, se explica también la mecánica de la fórmula electoral en muchas leyes autonómicas mediante el innecesario ejemplo de la LOREG, pero adoptado aquí a la realidad autonómica.

Pero con la dinámica propia que ha existido en algunos Parlamentos pequeños, con un Parlamento excesivamente fragmentado, las posibilidades de incrementar la proporcionalidad son escasas si no se constituyen circunscripciones más grandes. Además, si se sustituyera la fórmula D'Hondt por un sistema proporcional puro de resto mayor no accederían ni en Extremadura, ni en Cantabria, ni en La Rioja pequeños partidos que ya se quedan fuera, siendo la representación obtenida sustancialmente coincidente con la obtenida hasta la fecha. Éste es el caso de los Parlamentos más grandes, en los que un mayor número de parlamentarios a elegir permite una distribución con una mayor dosis de proporcionalidad.

No parece adecuado este momento para una explicación completa del funcionamiento del sistema D'Hondt, en general, pero, teniendo en cuenta la relatividad de la proporcionalidad, sí ha de advertirse que, en sí mismo, cumpliría las previsiones constitucionales y estatutarias de que la fórmula electoral ha de ser proporcional. Podría afirmarse que los defectos que en ocasiones se le achacan a la fórmula D'Hondt no son siempre achacables a la misma, sino más bien a la inexistencia de una cierta apertura de las listas, o a la distribución previa del número de Diputados elegido por cada circunscripción, pero sobre todo el tamaño de ésta. Sin duda, estos «perversos» efectos se verían atenuados si existiese algún correctivo en la aludida fórmula de distribución de un mínimo de Diputados por distrito y, mucho más, si existiese una circunscripción electoral única, como, por cierto, existe en las elecciones al Parlamento Europeo, que regula el Título VI de la LOREG. Debe quedar claro, así, que un cambio en la distribución de los Diputados que han de ser elegidos en la elección al Parlamento canario, atenuaría la pésima proporcionalidad con que cuenta ese sistema electoral.

Pero advertido lo anterior y asumido el mínimo constitucional, debe indicarse que la fórmula D'Hondt no introduce la mejor de las proporcionalidades. No hay duda de que es aquí donde radica la mayor virtud de la fórmula D'Hondt (favorece la formación de gobiernos), posiblemente esté también su mayor defecto, pues otorga resultados que están lejos de la proporcionalidad pura. Así, atendiendo al denominado por Duverger<sup>28</sup> «efecto mecánico» del sistema electoral, las candidaturas más votadas son sobrerrepresentadas por esta fórmula respecto a su porcentaje de votos, con lo que se produce una cierta disfunción en el resultado definitivo. Puede defenderse, incluso, un cierto efecto mayoritario añadido de la fórmula electoral elegida. De esta forma, las entidades políticas con peores resultados en la circunscrip-

<sup>28</sup> Cfr. M. Duverger, *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

ción tienen dificultades para obtener representación, y, generalmente, son infrarrepresentados.

Pero el efecto mayoritario aludido es más apreciable en ciertas circunscripciones pequeñas (como sucede casi siempre en elecciones autonómicas), en donde tiende a producir una mayor sobrerrepresentación de las candidaturas más votadas, cuanto menos son las candidaturas que han logrado entrar en el Parlamento, pues la «pérdida» de los votos de las candidaturas que no han obtenido representación es menor. En realidad, con la fórmula D'Hondt pueden ser perjudicados o beneficiados tanto las candidaturas presentadas por partidos políticos grandes como las presentadas por más pequeños, pues la categoría «representativa» de la elección depende del número de candidaturas que obtengan representación en la Cámara.

Este es el sentido de la falta de neutralidad del sistema y la fórmula electoral, pues el conocimiento previo y aproximado de los resultados puede condicionar la actuación tanto de los partidos políticos, como de los electores, los cuales, ante un número de opciones políticas elevado tiende a concentrar su voto hacia aquellas que, a su juicio, se encuentran mejor situadas. Así, aludiendo esta vez al denominado «efecto psicológico» de Duverger, se produce una cierta concentración de voto en pocas opciones políticas. En general, puede señalarse que los sistemas electorales de las CCAA han tenido efectos de concentración sobre el sistema de partidos políticos.

El comentario de la fórmula electoral debe ser completado con la mención a la forma de presentación de las candidaturas que regula la legislación electoral. En efecto, la LOREG determina que, atendiendo a un sistema de lista cerrada y bloqueada, «los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente». Es evidente el efecto fortalecedor de los cuadros directivos de los partidos políticos, pero esta circunstancia ha sido criticada porque disminuye de forma considerable una eventual relación directa elector/elegible, con lo que la elección se «limita» a una selección entre ideas, imágenes o programas. Sin embargo, suele plantearse que, pasado el tiempo de los iniciales años de la andadura constitucional y estatutaria, podría introducirse un cierto elemento que introdujese una mayor relación entre el elector y el Diputado, promoviendo una cierta personalización del mandato parlamentario y reforzando, de forma indirecta, la democracia interna de los partidos. Desde luego, esta posibilidad podría plantearse en el futuro con extraordinaria prudencia en cuanto a su eficacia. En todo caso, una alteración del sistema de listas merecería un amplio debate y, desde luego, el deseable consenso que debe mediar siempre en la materia electoral, pues las posibilidades son variadas, las consecuencias numerosas y, hasta cierto punto, impredecibles<sup>29</sup>.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta el reflejo conservador derivado de la familiarización con un sistema electoral como el del Congreso de los Di-

---

<sup>29</sup> Son muy interesantes las reflexiones que sobre los partidos políticos y su influencia en el ejercicio democrático electoral efectúa O. Salazar Benítez, *La ciudadanía perpleja. Las claves y dilemas del sistema electoral español*, Laberinto, Madrid, 2006.

putados y las inercias de las maquinarias de partido que explican, además, que no se haya introducido cambio alguno en esta situación y más cuando el resultado final no variaría en exceso. Hay que tener en cuenta, así mismo, que el Derecho electoral es siempre conservador: cambia de forma dificultosa y de modo parcial y limitado, coincidiendo siempre las reformas importantes con períodos de reforma más amplios. Es muy relevante, en definitiva, la evidente permanencia del sistema electoral debido a una adaptación de las fuerzas políticas y también de los ciudadanos a un procedimiento electoral dado, sin olvidar los intereses propios del partido mayoritario porque éste apenas tendrá interés en modificar un sistema electoral que le permitió ganar las elecciones. Ante este panorama, no quedan sino dosis de escepticismo ante la posibilidad real de introducir alguna modificación en la legislación electoral (general o autonómico) en esta materia.

## V. BARRERA ELECTORAL

La barrera electoral es el porcentaje mínimo de votos que debe obtener una candidatura en la circunscripción electoral para poder participar en el reparto de escaños. La valoración doctrinal de la barrera electoral es diversa. Martínez Sospedra señala que es un instituto «profundamente antipático (sea constitucional o no)»<sup>30</sup>. Pero suele reconocerse su eficacia para evitar una excesiva desmembración de la institución representativa, para que no obtengan representación formaciones pequeñas y para que se favorezca la formación de gobiernos más estables. En un principio, la STC 75/1985, de 21 de junio (en relación con el límite del 3 por 100 de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, en elecciones al Congreso de los Diputados, establecido por el art. 20.2.b) del Real Decreto-Ley 20/1977), ya señaló que «la finalidad de las barreras electorales es la de 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 formaciones políticas de cierta relevancia (...) La validez constitucional de esta finalidad es lo que justifica, en último término, el límite (...) impuesto por el legislador, y esa validez se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 CE, sino que es también, a través de esta manifestación de derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y propor-

---

<sup>30</sup> M. Martínez Sospedra, «La barrera electoral y su (im)posible reforma», en *El País*, 19/1/2005. Añade este autor: «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 disuadirles 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».

cionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general de la acción de aquél (...) La experiencia de algunos períodos de nuestra historia contemporánea y la de algunos otros regímenes parlamentarios enseñan, sin embargo, el riesgo que, con relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por lo tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el artículo 1.1 CE, representa el pluralismo y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos». Esta jurisprudencia ha sido reiterada por el propio Tribunal en otros pronunciamientos, como SSTC 76/1989, 189/1989, 45/1992 ó 225/1998.

Se ha dispuesto también que «el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo artículo 23.2 CE establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro» (STC 75/1985). Pero la Constitución, al establecer la exigencia de representación proporcional como garantía objetiva del ordenamiento electoral, la proyecta sobre el contenido del derecho fundamental, vinculando al legislador a ese mandato. De este modo, el concreto derecho a acceder a la condición de Diputado solamente podrá considerarse realizado en su plenitud si el sistema electoral alegado «respeto el criterio de la proporcionalidad» (STC 75/1985) o, dicho de otro modo, no establece «diferencias irrazonables, injustificadas o arbitrarias de las que derive una discriminación contraria al art. 23.2 CE» (STC 193/1989, de 16 de noviembre). Así, el Tribunal Constitucional añade que «no es dudoso que un uso expansivo de la técnica de la barrera electoral por el legislador puede llegar a vulnerar el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo» (STC 225/1998, de 25 de noviembre).

De la anterior doctrina constitucional cabe concluir que las barreras electorales, en virtud de los fines constitucionales a los que sirven, no vulnerarían ni el derecho de igualdad, ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo. No obstante, su «efecto limitador del escrutinio proporcional» se proyecta de manera igual sobre un sector relativamente reducido de los ciudadanos que ejercen sus derechos de representación. Ello 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 porcentajes referenciados en las leyes, «salvo que excepcionalmente concurren poderosas razones que lo justifiquen». Enigmática frase que el Tribunal Constitucional no explica ni ha tenido ocasión de aclarar en fallos sucesivos. Por tanto, puede afirmarse (también con las palabras del Tribunal) que si la barrera electoral es una opción acorde con la Constitución, siempre que

su porcentaje sea *razonable* como para que los resultados no alteren *de forma excesiva* la voluntad popular.

De este modo, y teniendo en cuenta esta jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la barrera electoral en las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas oscila entre el 3 y el 5 por ciento. El 3 por ciento se fija en la Ley de Andalucía (art. 18.a)), Aragón (art. 14.a)), Castilla-La Mancha (art. 17.a)), Castilla y León (art. 20.a)), Navarra (art. 10) y Principado de Asturias (art. 13.a)). Por su parte, la Ley de Cantabria 5/1987, de elecciones, dispone, en su artículo 17.3, que «no se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el 5 por ciento de los votos». También fijan el 5 por ciento de votos en la circunscripción las Leyes de las Islas Baleares (art. 12.4), Comunidad Valenciana (art. 12.a)), Extremadura (art. 19.a), que también permite se pueda alcanzar ese porcentaje en toda la Comunidad Autónoma), Galicia (art. 10.a)), Madrid (art. 18.2), Murcia (art. 15.a)), País Vasco (art. 10.1) y La Rioja (art. 20.a)). El caso de la Comunidad Valenciana es peculiar porque es el único que exige *superar* el porcentaje fijado de barrera, mientras que el resto se conforma con *alcanzar* ese porcentaje.

El caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es realmente peculiar y ha despertado encendidas opiniones contrarias<sup>31</sup>. Baste citar la disposición transitoria primera.2 EACANA que establece que «sólo 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 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 6 por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

En general, no puede dudarse que la barrera tiene algún efecto apreciable en la formación de mayorías. Sus efectos perturbadores pueden ser (y muchas veces lo son) notables, aunque la fragmentación electoral es más alta en las elecciones generales que en las autonómicas, seguramente también por el reducido tamaño de las circunscripciones en aquéllas<sup>32</sup>. Por ello, ha de criticarse esta técnica y más cuando se sitúa en un porcentaje demasiado alto, que supone la disminución del derecho de sufragio activo de aquellos electores que han votado a candidaturas, no ya minoritarias, sino de un menor apoyo electoral que otras. Con estos resultados se priva a un número considerable de votos de cualquier capacidad de configuración de la voluntad colectiva. Y es que parece que, a pesar de los pronunciamientos del TC, si la barrera es difícilmente compatible con una plena efectividad del derecho fundamental del artículo 23 CE, más difícilmente lo es si se eleva de tal forma que los

<sup>31</sup> Cfr. J. F. López Aguilar, «Derecho electoral...», *op. cit.*, pp. 258 y ss.

<sup>32</sup> Cfr. J. Botella, «El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación», en Juan Montabes Pereira (coord.), *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, Sevilla, Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía, 1998, especialmente pp. 96 y ss.

resultados perjudiciales son manifiestos. Así, parece razonable proponer una modificación para al menos situar la barrera en límites más tolerables, como se efectuó en la Comunidad Autónoma Vasca, en donde se disminuyó la barrera electoral, del 5 al 3 por ciento, mediante Ley 6/2000, de 4 de octubre, de modificación de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco.

## VI. CONVOCATORIA Y PROCEDIMIENTO ELECTORAL

La convocatoria es el acto jurídico a través del cual se efectúa por la autoridad competente el llamamiento a los actores electorales a cumplir la función legalmente determinada, y a los electores a participar en el proceso electoral correspondiente. De esta forma y por su importancia, algunos Estatutos de Autonomía suelen incluir preceptos relativos a la convocatoria; así, el artículo 10.3 del EACANT o el artículo 10.3 EACLM incluyen las conocidas disposiciones en el sentido de que las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Comunidad Autónoma «en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se realicen el cuarto domingo de mayo cada cuatro años», precepto reiterado también en algunas leyes como en la Ley de Cantabria (art. 18.1). Y como ya se dijo, el Estatuto de Autonomía de La Rioja, dispone en su artículo 17.5 que «la convocatoria de elecciones se realizará por el Presidente de la Comunidad Autónoma, pudiendo coincidir con las elecciones locales». Otros Estatutos de Autonomía incluyen otras novedades, como el de Extremadura, que en su artículo 21.4 dispone que la convocatoria será el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, «sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales». Idéntica fórmula utilizan el artículo 24.3 EAMUR y artículo 25.4 EAPRINCAST.

Algunos Estatutos de Autonomía nada o casi nada disponen en esta materia, mientras que otros Estatutos incluyen disposiciones muy completas, como la del artículo 56.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que establece que el «Presidente o Presidenta de la Generalitat, quince días antes de la finalización de la legislatura, debe convocar las elecciones, que deben tener lugar entre cuarenta y sesenta días después de la convocatoria». También tiene una vocación general el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que en su artículo 23.4 dispone que la convocatoria la realiza el Presidente, y que las *Corts* electas se reunirán a partir de noventa días después de finalizar el mandato de la anterior. Dispone también este artículo que el Decreto de convocatoria, entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial y «especificará el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, el día de votación y el día, hora y lugar de constitución de *Les Corts* de acuerdo con la Ley Electoral Valenciana».

Es interesante exponer una breve aproximación de la regulación en esta materia de las leyes autonómicas, pues alguna introduce novedades. Primera-

mente, allí donde debe disponerse y al modo del Real Decreto de convocatoria de elecciones generales, los Decretos de convocatoria fijan los parlamentarios que han de ser elegidos en cada circunscripción. Además, la Ley de Andalucía, dispone en su artículo 14.2 que el Decreto de convocatoria fijará la fecha de la votación, «que no podrá estar comprendida entre los días 1 de julio a 31 de agosto, y la de la sesión constitutiva del Parlamento, que tendrá lugar dentro de los veinticinco días siguientes al de la celebración de las elecciones» (también art. 19.2 Ley de Castilla-La Mancha). Algunas variantes no dejan de ser peculiares, como los treinta días para la sesión constitutiva desde la celebración de las elecciones, según la Ley de Castilla y León (art. 16.2 de la Ley) o la Ley de Galicia (art. 12.2), o la Ley de Murcia (art. 17.2), o la Ley de La Rioja (art. 22.2); o veinticinco días desde la proclamación de candidatos (art. 8.5 Ley de Madrid o «inmediato hábil anterior»). La Ley del País Vasco, siempre peculiar, dispone en su artículo 46 que entre la fecha de publicación de la convocatoria y la celebración de las elecciones deberá mediar un plazo «no inferior» a treinta y seis días, ni inferior a cuarenta y cinco.

Además de lo señalado, el artículo 15 de la Ley de Andalucía se encarga de asegurar que «el Decreto de convocatoria 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 de tiempo» (utilizan una fórmula similar otras Leyes, como la Ley de las Islas Baleares —art. 11.2— o la Ley de Madrid —art. 8.1—). Más ambiciosa (y de muy problemática aplicación) es la Ley del País Vasco, que dispone en su artículo 47.2 que el Decreto de convocatoria se insertará «igualmente 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 BOPV».

Por su parte y continuando con esta rápida visión legislativa, el artículo 11 de la Ley de Aragón, además de disponer que la elección se celebrará (todavía, ya que en el Estatuto de Autonomía no existe previsión al respecto) el cuarto domingo de mayo, cada cuatro años, señala también que «el Decreto de convocatoria, fijará el día de la votación, así como la fecha de la sesión constitutiva de las Cortes, que tendrá lugar dentro del plazo de un mes, a contar desde el día de la celebración de elecciones». Es muy relevante que casi todas estas leyes exigen sólo que se determine en el Decreto de convocatoria el día pero no la hora de constitución de la nueva Cámara (excepto algún notorio caso, como el ya visto de la Ley de la Comunidad Valenciana, cuyo art. 14.2.d) dispone, con apreciable técnica, que se fijará no sólo la hora, sino también el lugar de la sesión constitutiva; también se refiere a la hora y día la Ley de Navarra, art. 13). Por su parte y conforme lo dispuesto en el artículo 42.3 LOREG, el artículo 16 de la Ley de Canarias señala, al fijar el contenido mínimo del Decreto, que las elecciones, «habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria y, asimismo, el día de iniciación de la campaña electoral y su duración». En este mismo sentido, tam-



bién se pronuncian otras leyes, como la de Castilla y León (art. 16.2), la Ley de la Comunidad Valenciana (art. 14.2.c)), la Ley de las Islas Baleares (art. 11.2), la Ley de Madrid (art. 8.2) y la Ley del Principado de Asturias (art. 16.2).

Como es conocido, en todo caso, es aplicable el artículo 42 de LOREG<sup>33</sup> en su apartado primero si se ha disuelto el Parlamento autonómico, o en el apartado segundo si no se ha disuelto. En este último caso, el Decreto de convocatoria no lo es de disolución de la Cámara cuando se agota el mandato, a pesar de que en dos Comunidades Autónomas de las denominadas ordinarias (Asturias y Comunidad Valenciana<sup>34</sup>), el Decreto también disuelve la Cámara. Este Decreto deberá expedirse el quincuagésimo cuarto día antes del cuarto domingo de mayo cada cuatro años, lo cual también es válido para los supuestos de disolución anticipada que prevé el Estatuto de Autonomía. Esta regulación, común a todas las Comunidades Autónomas «ordinarias», invita a una reflexión: no parece tener mucho sentido hoy limitar la convocatoria de un proceso electoral de varias Comunidades Autónomas a una fecha determinada, cuando existen otras cuatro que no tienen este límite. En este sentido, no pueden desconocerse los efectos limitativos que posee la celebración de elecciones conjuntamente con otras trece Comunidades Autónomas, además de las locales. Estos procesos electorales concurrentes 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. Además, no tiene mucho sentido reconocer al Presidente de la Comunidad Autónoma la facultad de disolución del Parlamento, para inutilizar *de facto* este instrumento al tener que coincidir las elecciones en un día determinado, ya que la

<sup>33</sup> El artículo 42 de la LOREG establece: «1. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos 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 del Estado* o, en su caso, en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los Decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria. 2. En los supuestos de elecciones a Cortes Generales o de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las que el presidente del Gobierno o los respectivos Presidentes de los Ejecutivos Autonómicos no hagan uso de su facultad de disolución anticipada expresamente prevista en el ordenamiento jurídico, los Decretos de convocatoria se expiden el 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* o, en su caso, en el *Boletín Oficial* de la Comunidad Autónoma correspondiente. Entran en vigor el mismo día de su publicación. Los Decretos de convocatoria señalan la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria».

<sup>34</sup> En las elecciones de mayo de 2007 ha disuelto el *DECRETO 4/2007, de 2 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas*. Sin embargo, no ha disuelto la Junta General del Principado (al contrario de lo que solía hacerse, de forma correcta, en el Principado) el *DECRETO 10/2007, de 2 de abril, del Presidente del Principado de Asturias, por el que se convocan elecciones a la Junta General del Principado de Asturias*. Un muy completo estudio sobre la disolución y la convocatoria de Parlamento autonómico en A. Arce Janáriz, «Disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones autonómicas», en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, vol. II, Parte Estudio, pp. 1697-1710, 1999.

Legislatura del nuevo Parlamento coincidirá con el término de la Legislatura «natural» del anterior.

Desde luego, la regulación actual no parece la solución más respetuosa con la autonomía política que reconoce la Constitución a las Comunidades Autónomas. Los argumentos que se pueden contraponer a la idea de no coincidencia de elecciones son de eficacia y de oportunidad, y fundamentalmente de ahorro y de evitación de la abstención. El fundamento queda puesto de relieve en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica de reforma de Estatuto de Autonomía, como la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 EACANT, que justifica la reforma en los siguientes argumentos: «se pretende evitar que los comicios electorales se celebren en fechas que, sociológicamente, se ha demostrado no potencian precisamente la asistencia a los Colegios Electorales; y, por otra parte, el evidente cansancio que produce a los ciudadanos la convocatoria dispersa de distintas Elecciones en todo el territorio del Estado.» Sin embargo, un proceso electoral propio podría también fomentar de alguna forma la participación, pues en las elecciones autonómicas de las otras cuatro Comunidades es casi siempre más alta. Tampoco tendría por qué suponer un desorbitado incremento del gasto público, pues las elecciones han de celebrarse en todo caso y el gasto ha de adquirirse en cualquier caso y su disminución no depende, como es sabido, del ahorro en procesos electorales. Defender el régimen actual supone mantener cierta artificialidad del régimen de convocatoria y coincidencia de procesos, y más cuando han perdido gran parte de su sentido aquellas limitaciones expresas que se impusieron al funcionamiento, estatutos y régimen de los Parlamentos autonómicos, de modo que preceptos como el artículo 42.1 de la LOREG no tiene hoy demasiado significado. Y no se olvide que, además, las últimas reformas estatutarias no han incluido la previsión de coincidencia entre las elecciones a Parlamentos autonómicos.

En lo que respecta al procedimiento electoral, las leyes autonómicas prevén un régimen sustancialmente coincidente con el delimitado por la LOREG relativo a representantes generales de los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones; presentación de candidatos, siendo la Junta Electoral autonómica (allí donde exista) la competente para todas las actuaciones previstas en relación con las candidaturas y debiendo publicarse su relación el vigésimo segundo día posterior al de la convocatoria en el «Boletín Oficial de Cantabria»; proclamación de candidatos; campaña electoral; distribución de los espacios gratuitos de propaganda electoral; papeletas y sobres electorales; voto por correo y apoderados e interventores<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Cfr. el estudio de esta materia que efectúa E. Arnaldo Alcubilla, «El procedimiento...», *op. cit.*, pp. 310 y ss.

## VII. REFLEXIÓN FINAL

No hace falta insistir en que hay una evidente economía normativa autonómica en esta materia. Y tampoco en que se echan en falta novedades y adaptaciones a la realidad de cada Comunidad. De la aproximación general que acaba de efectuarse, puede concluirse que el régimen electoral autonómico se caracteriza por poseer una fuerte homogeneización con respecto a la normativa que integra el régimen electoral general, cuando no una igualdad casi absoluta. El régimen electoral autonómico es un régimen de considerable importancia en la vida política y en el desarrollo institucional, que ha cumplido su función y que no ha de merecer una valoración negativa, a pesar de la posibilidad apuntada de modificación. De hecho, el funcionamiento razonable del régimen electoral general ha implicado que el traslado de éste al ámbito autonómico sea prácticamente inevitable.

Bien puede afirmarse que la introducción del principio de autonomía en nuestro sistema y una vez establecidas, afirmadas y consolidadas las principales estructuras de la forma de Estado democrática, sugiere y hasta aconsejaría la aprobación de algunas reformas en la legislación autonómica. En este sentido, las últimas reformas estatutarias, al haberse centrado en contenidos competenciales e institucionales, no han implicado modificaciones significativas en materia electoral. Es cierto que la homogeneidad entre Comunidades Autónomas no debe significar uniformidad entre todas, pero una cierta novedad en el sistema no sería ni negativo ni perturbador, pues no se han desarrollado ni en lo mínimo las competencias en materia electoral.

Además, el planteamiento de posibles alternativas en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas debería ir ligado a una reflexión sobre la función de los Parlamentos y su carácter representativo, huyendo de planteamientos novedosos y experimentales por el simple hecho de serlo. En particular, una modificación del sistema electoral de una Comunidad Autónoma debería tener en cuenta, no sólo el tipo de Parlamento diseñado, sino su fisonomía como Comunidad uniprovincial o no, grande o pequeña, su pasado político-parlamentario y todas las circunstancias que, desde luego, deben forzar el máximo consenso entre todas las fuerzas políticas, que debe presidir cualquier alteración en el régimen electoral. Ha de transmitirse, siempre, confianza al electorado, pues de hecho la LOREG fue aprobada por la casi unanimidad de los Diputados (sólo dos Diputados votaron en contra). En cualquier caso, no hay que olvidar que, además, fueron los grandes partidos políticos estatales los que diseñaron y construyeron el Estado de las Autonomías, incluyendo el sistema electoral de las Comunidades y lo hicieron en unas circunstancias, cuando menos, no desfavorables. No debe pensarse, por todo ello, que el legislador estatutario no haya proporcionado a la Ley autonómica un amplio margen de libertad en la determinación del régimen electoral, pues la fijación exacta del número de Diputados, la concreción de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad, la fórmula electoral o la posibilidad de la supresión o reducción de la barrera electoral son aspectos que están

definidos en la Ley electoral, y no están limitados siempre por el Estatuto de Autonomía.

Son varios los aspectos que podrían modificarse. Se ha sugerido en estas páginas la conveniencia de que se pudiese adoptar una circunscripción única por cada elección a cada Parlamento autonómico, o al menos tender a las circunscripciones lo más amplias posibles, como modo fundamental de establecer el equilibrio poblacional en el reparto de los escaños. Esto, unido a la limitación de la barrera electoral y al incremento razonable del número de parlamentarios, supondrá extender la proporcionalidad de la representación entre las diversas partes del territorio. Otro aspecto apuntado en el que podría introducirse alguna novedad es en el de la fórmula electoral seleccionada. En efecto, si se sitúa el Parlamento en el origen de la legitimidad en el ejercicio del poder político, el acceso a los escaños que componen la Cámara es una cuestión de relevante y evidente importancia para los partidos políticos, en su exacta posición de «formación y manifestación de la voluntad popular» y como «instrumento fundamental de participación política». Por ello, la Ley electoral deberá garantizar, con la máxima objetividad posible, que la voluntad del electorado se manifieste de forma adecuada, transmitiendo dicha voluntad al órgano representativo; y ello deberá efectuarlo sin limitaciones y con el menor número posible de alteraciones.

Hace algunos años con razón señaló el Tribunal Constitucional en STC 21/1984, de 16 de marzo, que «en el ámbito del artículo 23.1 CE, y como garantía del derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes libremente elegidos, ha de comprenderse la exigencia de un sistema electoral democrático y libre, que cuente con mecanismos que aseguren el correcto desarrollo de la elección de modo que culmine con la proclamación de los preferidos por el cuerpo electoral». En definitiva, definir un sistema electoral no es fácil y son muchas las aristas y perspectivas presentes, pues las influencias del sistema electoral son múltiples. Es claro que éste es el sentido que suele darse al calificativo de falta de neutralidad de la Ley electoral.

Otras reformas pueden ser planteadas cuyo objeto sea la reducción de gastos oficiales, suprimiendo, por ejemplo, la publicación de la relación de secciones, mesas y locales electorales en los periódicos de mayor difusión; o la exigencia de una fianza para presentar candidatura que se devolvería cuando se llegase a un mínimo de sufragios, al modo anglosajón, lo cual aumentaría presuntamente la seriedad de la candidatura; o la reducción de tiempos y espacios de campaña electoral o de la duración de ésta. Estas y muchas otras son opciones que pueden irse planteando de forma sucesiva porque en la cuestión electoral, como en ninguna otra, nunca han de estar ausentes la discusión y el debate.

Puede finalizarse con el recordatorio de lo dispuesto en el preámbulo de la LOREG, según el cual «Un sistema electoral en un Estado democrático debe garantizar, como elemento nuclear del mismo, la libre expresión de la soberanía popular y esta libertad genérica se rodea hoy día de otro conjunto de libertades, como la libertad de expresión, de información, de reunión, de

asociación, etc. Por ello, el efecto inmediato de esta Ley no puede ser otro que el de reforzar las libertades antes descritas». En definitiva, el sistema electoral autonómico ha cumplido su función, sin olvidar la conveniente introducción de correcciones. El correcto funcionamiento del sistema democrático-representativo necesita que el Parlamento sea «expresión de la voluntad popular»; pero, a la inversa, también que la opinión pública-electorado se vea reflejada en la institución que le representa. Asumiendo que la discusión sobre el sistema electoral en rara ocasión transforma con profundidad el sistema, una mejora del mismo podría conseguirse, con seguridad, si se iniciase un debate en el que se centrase en alguna variación, aunque no necesariamente de las apuntadas en estas páginas.