

Anuario Jurídico de La Rioja

15

2010



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA

ESTUDIO:

*Derecho electoral autonómico
redundante, reglamentario,
minimalista y rígido*

Miguel Presno Linera

DERECHO ELECTORAL AUTONÓMICO REDUNDANTE, REGLAMENTARIO, MINIMALISTA Y RÍGIDO ¹

MIGUEL ÁNGEL PRESNO LINERA ²

SUMARIO: I. Aproximación contextual. – II. La raíz preconstitucional y estatal de los sistemas electorales autonómicos. – III. La concurrencia de competencias estatales y autonómicas sobre el derecho electoral de las Comunidades Autónomas. – IV. El «estatuto electoral autonómico». – V. La escasa creatividad del Legislador electoral autonómico. – VI. Leyes electorales autonómicas redundantes, «reglamentarias», minimalistas y rígidas. – VII. Conclusiones.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS

estatutos de autonomía, derecho autonómico, derecho electoral, reformas estatutarias, reforma electoral, leyes electorales autonómicas.

Autonomous Statutes, regional law, electoral law, Statutes reform, electoral reform, regional electoral laws.

RESUMEN/ABSTRACT

El objetivo de este estudio es el análisis de los efectos de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía en el sistema electoral de las Comunidades Autónomas. En dichas reformas se han introducido cuestiones sustanciales (por ejemplo, los debates electorales) y procedimentales (mayorías cualificadas para reformar la ley electoral).

Los nuevos Estatutos reflejan una doble desconfianza: frente a las Cortes y la LOREG debido al amplio contenido de normativa básica en ella incluido pero también frente a los propios Parlamentos autonómicos, introduciendo en ellos contenidos propios de la ley electoral y fijando unas mayorías muy cualificadas para la reforma de esta ley.

En suma, y merced a la extensión del contenido básico de la LOREG, la regulación electoral en los Estatutos y la escasa innovación normativa del Legislador autonómico, las leyes electorales autonómicas son redundantes, reglamentarias, minimalistas y rígidas.

1 Pueden leerse aproximaciones previas a estas cuestiones en *El derecho de voto*, Tecnos, 2003; «El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público, monográfico sobre El Régimen Electoral de las Comunidades Autónomas*, 22-23, 2004, pp. 173 y ss., y «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista d' estudis autonòmics i federals*, n° 5, 2007, pp. 101 a 146.

2 <presno@uniovi.es>; <<http://presnolinera.wordpress.com/>>; <<http://www.uniovi.es/constitucional/miemb/presno.htm>>.

The porpoise of this paper is to analyze the effect on the recent reforms of the Autonomous Statutes on the electoral system of the Autonomous Communities. These reforms have included material rules (for example, electoral debates) and procedural rules (a qualify majority to approve the electoral bill).

The new Autonomous Statutes show a double mistrust. First, a mistrust against the Central Parliament and its Electoral General Bill (LOREG), because of the strong regulation of this bill on the regional elections. Second, a mistrust against the Parliament of the Autonomous Community, which is tied up in two ways: a) fixing on the Autonomous Statute those topics that should be in an electoral bill; b) through the «consensus trap», requiring a high majority to pass the electoral bill that will produce no bill.

Because the extension of the General Electoral Bill (LOREG) and the Autonomous Statute regulation on electoral matters and the small innovation through the regional autonomous system it is clear that the Electoral Bills of the Autonomous Communities are redundant, too detail, minimalist and inflexible.

I. APROXIMACIÓN CONTEXTUAL

Estas notas han sido redactadas pocos meses después de las elecciones autonómicas de 22 de mayo de 2011, los octavos comicios electorales en trece Comunidades Autónomas y en los ayuntamientos de toda España, y algunas semanas antes de las elecciones generales de 20 de noviembre, que darán origen a la X Legislatura. La escasa diferencia temporal que suele haber entre estos procesos ha incidido en la acusada tendencia de valorar los autonómicos como una suerte de primera vuelta de los estatales, cuestión ajena a lo que aquí se pretende comentar pero que abunda en la conexión que, también en el ámbito jurídico, existe entre unas y otras elecciones, y en la tendencia a configurar los procesos electorales autonómicos, salvo los de las Comunidades articuladas a partir del artículo 151 de la Constitución, como un todo y al margen de la singularidad de cada territorio que el propio sistema autonómico presupone.³

Como es conocido, este enfoque homogeneizador surge con los albores de nuestro Estado descentralizado, a través de los «Pactos Autonómicos», firmados primero por Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español, luego entre éste y el Partido Popular. Baste recordar los «Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981», donde los signatarios convinieron en que las elecciones a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas creadas por la vía del artículo 143 debían celebrarse el mismo día, y la reforma, en 1991, de los Estatutos de Autonomía de esas Comunidades, con el objeto de fijar la fecha de celebración de las elecciones autonómicas «el cuarto domingo de mayo cada cuatro años» y, de esta manera, «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».⁴

Que estas reformas traen causa de los acuerdos entre los partidos mayoritarios de implantación nacional se manifiesta sin rubor en los propios tex-

3 Sobre esta cuestión véase, Antonio TORRES DEL MORAL: «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas», en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Luis GÁLVEZ MUÑOZ (dir.), CEPC, Madrid, 2008, pp. 245 y ss., y Joan OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011, pp. 35 y ss.

4 Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria.

tos legales ⁵ y ello no es más que otra muestra, como recuerda el profesor Garrorena Morales, de que «si las opciones del sistema electoral no son neutrales, tampoco lo serán las del derecho establecido»,⁶ aunque, como explica Enrique Guillén, ninguna ley electoral va a resultar ajena a los intereses de los que la promueven por lo que la neutralidad debe ser planteada en una dimensión *rawlsiana*, que impone un debate en el que deben primar soluciones que presenten alternativas incluyentes para las opciones políticas.⁷ Todo ello sin olvidar que, en palabras de Ricardo Chueca, uno de los problemas del derecho electoral estriba en que quienes elaboran las normas están llamados a ser en una parte relevante los directos obligados a cumplirlas.⁸

La lectura homogénea de los procesos electorales en las Comunidades Autónomas del artículo 143 de la Constitución se ha venido realizando durante casi treinta años y, como se verá en las páginas siguientes, no se ha alterado en esencia con las reformas estatutarias llevadas a cabo en los últimos cinco en la Comunidad Valenciana, Aragón, Illes Balears, Castilla y León, y Extremadura, aunque sí debe resaltarse que con estas modificaciones el Presidente de cada una de esas Comunidades adquiere plena capacidad para dominar el «tempo» electoral, sin interferencias jurídicas externas al

5 Así, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia comienza con la proclamación de que los «partidos políticos con representación parlamentaria ampliamente mayoritaria tanto en las Cámaras Legislativas del Estado Español como en la Asamblea Regional de Murcia, han llegado a un acuerdo de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General a fin de modificar los requisitos de la convocatoria de elecciones, en los supuestos de elecciones locales o de elecciones legislativas de las Comunidades Autónomas que, como es el caso de Murcia, sus Presidentes del Consejo de Gobierno no tienen expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada».

En la Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra se afirma que de no producirse las mencionadas modificaciones «en lo que se refiere a la fecha de celebración de las elecciones, se produciría un efecto no deseado ni por las fuerzas políticas ni por la propia sociedad,...».

6 «Reforma y rigidez de la Ley Electoral en las Comunidades Autónomas», *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 4, octubre 2007, p. 6 en la versión electrónica; también en Paloma BIGLINO CAMPOS: *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, 2008.

7 «El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma (Lo que nunca pudo haber sido y no fue)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 92, 2011, p. 199.

8 En Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ y Juan Carlos GAVARA DE CARA: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*, CEPC, Colección Foro, nº 25, 2011, p. 20.

propio escenario político autonómico. Por tanto, en estas Comunidades existe ya plena libertad para apelar a las urnas y poner fin así a una situación de inestabilidad parlamentaria o para confirmar y, en su caso, aumentar una mayoría de gobierno, y al hacerlo se iniciará un nuevo ciclo institucional no limitado a lo que sería el «término natural» de la Legislatura.

En suma, se ha ampliado a nueve el espectro de Comunidades Autónomas que pueden decidir en qué momento se celebran las elecciones a las respectivas Asambleas Legislativas, que ya no tendrán que coincidir con las elecciones locales ni efectuarse el cuarto domingo de mayo cada cuatro años. Parece lógico pensar que si se realizan nuevas reformas estatutarias en las demás Comunidades se generalizará esta facultad y, por tanto, será menos probable esa convocaría simultánea de comicios autonómicos.

Lo que sí permanece, y en ello nos centraremos a continuación, es la presencia, en el cuerpo normativo electoral autonómico, de una importante cuña legislativa estatal: los 115 artículos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General que, por mandato de su Disposición Adicional Primera, apartado 2, «se aplican también a las elecciones a las Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas,...»).

En todo caso, y antes de entrar en materia, conviene recordar que, al menos en este ámbito, España no es diferente y, como explican Juan Carlos Gavara de Cara y Francesc Vallès Vives en su estudio comparado sobre Alemania, Estados Unidos e Italia, «a pesar de la existencia de la competencia y de la posibilidad de crear un régimen propio y diferenciado por parte de las instituciones territoriales de los Estados compuestos, se tiende a homogeneizar la normativa en materia electoral, tanto por la influencia del régimen aplicable a las instituciones centrales como por la existencia de principios o criterios políticos y jurídicos deducibles de la respectiva Constitución federal que inducen a dicha homogeneidad».⁹

II. LA RAÍZ PRECONSTITUCIONAL Y ESTATAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

El punto de partida del derecho electoral español, entendido como el compuesto por las normas válidas para el conjunto de las instituciones repre-

⁹ *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*; Congreso de los Diputados, Madrid, 2007, pp. 13 y 14.

sentativas, sean del Estado o de las entidades territoriales en las que se organiza, se remonta a los años de la transición política a la democracia; en concreto a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política y al Decreto-Ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977.¹⁰ La consolidación de este régimen se producirá, primero, en la Constitución; en segundo lugar, en los Estatutos de Autonomía; luego arraigará en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y, finalmente, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG).¹¹

Que el origen de este sistema se encuentra en las normas preconstitucionales se evidencia con algunos ejemplos muy significativos: ya la Ley para la Reforma Política estableció la elección de un número de diputados al Congreso –350– que no ha variado en los 34 años siguientes; lo mismo ha ocurrido con el mandato de que la elección habría de inspirarse en «criterios de representación territorial», a la que «se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso» (Disposición Transitoria Primera).¹²

No menos gráfica es la Exposición de Motivos del Decreto-Ley sobre normas electorales, de 18 de marzo de 1977, donde se afirma que

GAVARA DE CARA es autor, además, del exhaustivo estudio *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Fundación Giménez-Abad/CEPC, Madrid, 2007.

¹⁰ Al respecto, Antonio TORRES DEL MORAL: «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas»,..., pp. 210 y ss., y Joan OLIVER ARAUJO: ob. cit., pp. 51 y ss.

¹¹ A propósito de la LOREG es de sumo interés la lectura del trabajo colectivo que ha supuesto *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Textos del Informe y debates académicos*; Consejo de Estado-CEPC, Madrid, 2009; sobre lo que «nunca pudo ser y no fue», el sugerente estudio de Enrique GUILLÉN LÓPEZ: «El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma (Lo que nunca pudo haber sido y no fue)»,...; para un conocimiento de las reformas llevadas a cabo en 2011 véase el trabajo conjunto de Ricardo CHUECA RODRÍGUEZ y Juan Carlos GAVARA DE CARA: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*,...

¹² Véase, sobre la aprobación de la Ley para la Reforma Política, Benito ÁLAEZ CORRAL: «La Constitución española de 1978: ¿Ruptura o reforma constitucional?», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 9, 1997, pp. 161 y ss.; sobre su influencia en nuestro vigente sistema electoral, Alfonso FERNÁNDEZ-MIRANDA: «Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado», en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 521 y ss., y Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, pp. 66 y ss.

«determinado por la Ley para la Reforma Política el número total de Diputados y Senadores, corresponde al presente Real Decreto-Ley la distribución de dicho número entre las diferentes provincias españolas. En cuanto a los primeros *se ha considerado conveniente asegurar un mínimo inicial de dos Diputados por provincia y dividir el resto de los Diputados en función de la población... De esta forma se suavizan en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación... El sistema electoral para el Congreso se inspira en criterios de representación proporcional con candidaturas completas, bloqueadas y cerradas, cuya presentación se reserva a los partidos y federaciones constitutivos de acuerdo con las normas reguladoras del derecho de asociación política, a las coaliciones de estas fuerzas que pueden formarse por mera declaración ante la Junta Electoral Central, y a los propios electores que deseen promover candidaturas determinadas y no de partido. La distribución de escaños se realizará de acuerdo con la regla de «D'Hondt» que resume en una sola operación el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos de acuerdo con el sistema de la mayor media. Esta misma regla ya supone un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias. A esta misma finalidad, responde la exclusión en la atribución de escaños de aquellas listas de candidatos que no hubieran obtenido, al menos, el 3 % de los votos emitidos en la circunscripción».*

En estas líneas aparecen ya las claves de bóveda de nuestro vigente sistema electoral estatal: a) el mapa, con un mínimo de diputados por circunscripción;¹³ b) una distribución de escaños que, paradójicamente en un sistema proporcional, «suaviza en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación»; c) las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; d) la fórmula electoral «D'Hondt»; e) la barrera electoral y f) la voluntad decidida de corregir el «excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

Estas previsiones estuvieron muy presentes en el proceso de elaboración del texto constitucional y con su incorporación a la Norma Fundamental¹⁴ se

¹³ Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA remonta el origen del mínimo inicial de dos diputados a la regulación que hizo la Ley Orgánica del Estado, en 1966, al cambiar la redacción primitiva del artículo 2 de la Ley de Cortes; véase su estudio sobre «El régimen electoral Valenciano» en *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23 (Monográfico sobre el régimen electoral de las Comunidades Autónomas), 2004, p. 411.

¹⁴ Con la objeción del Partido Comunista por la merma de proporcionalidad que suponían; al respecto son muy ilustrativas las palabras del Diputado Solé Tura el 12 de julio de 1978 en la Sesión Plenaria del Congreso de los Diputados que debatía el Dictamen de la Comi-

convirtieron en algo indisponible para las Cortes Generales,¹⁵ formando, en expresión gráfica, nuestra «Constitución electoral»,¹⁶ que tiene su ejemplo más acabado en el artículo 68, que fija el número máximo y mínimo de diputados, el carácter del sufragio, la circunscripción provincial, la proporcionalidad de la representación, la duración del mandato, los electores y elegibles, y la franja temporal de celebración de las elecciones.¹⁷

Aquí están los elementos del sistema electoral para el Congreso de los Diputados, cuya articulación procedimental se deja en manos del Legislador,¹⁸ que cuando se decidió a desarrollarlo admitió sin pudor que su reno-

sión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sobre el Anteproyecto de Constitución, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, nº 108, pp. 4184 y ss. Puede consultarse en <http://www.congreso.es> (consultado el 19 de mayo de 2012) y en *Constitución española. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, Tomo II, pp. 2236 y ss.; véanse también las consideraciones incluidas en el estudio de Jordi SOLÉ TURA y Miguel Ángel APARICIO PÉREZ: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984; sobre esta cuestión: Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Crónica de una desproporcionalidad anunciada», en *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Jordi Solé Tura*, Congreso de los Diputados, 2008, Vol. 1, pp. 859-874.

15 Una postura crítica con la incorporación a la Norma Fundamental de numeras prescripciones electorales es la de Enrique ARNALDO ALCUBILLA en *El carácter dinámico del régimen electoral español*, CEPC, Madrid, 2002, pp. 11 y ss.

16 FRANCISCO CAAMAÑO DOMÍNGUEZ: «Elecciones y Tribunal Constitucional. ¿Una intersección no deseada?», *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1991, p. 95.

17 «1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley. 2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población. 3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. 4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara. 5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos. La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España. 6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones».

18 Miguel AZPITARTE SÁNCHEZ señala que «mientras que el sistema electoral demanda una mayor rigidez constitucional que evite su disponibilidad en manos de mayorías contingentes, se puede afirmar que la menor rigidez del procedimiento electoral facilita su adaptación a los cambios que impulsa y exige la experiencia de cada contienda electoral»; véase su trabajo «La dimensión constitucional del procedimiento electoral», *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 11-12, 2002-2003, pp. 425 y ss.; en concreto p. 443.

vación no era en modo alguno radical, «debido a que el propio texto constitucional acogió los elementos esenciales del sistema electoral contenidos en el Real Decreto-Ley» (Exposición de motivos de la LOREG).

Los propios Estatutos de Autonomía de las Comunidades del artículo 151 no fueron ajenos a esta influencia de la normativa electoral estatal y nos encontramos con remisiones tan explícitas como la del anterior artículo 28.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, que se encomendaba al «mismo sistema que rija para las elecciones al Congreso de los Diputados».¹⁹ Además, como es sabido, los primeros procesos electorales autonómicos se desarrollaron, en lo no previsto en las disposiciones transitorias de los Estatutos, de acuerdo con la normativa que regulaba las elecciones al Congreso de los Diputados, que no era otra que la del Decreto-Ley de 1977.

Pero además de estas remisiones expresas, todos los sistemas electorales autonómicos, tanto los de las Comunidades del artículo 151 como los de las que surgieron al amparo del artículo 143, han asumido como propios los elementos que ya hemos visto estaban presentes en el Real Decreto-Ley de 1977: a) un mapa electoral que asegura un mínimo de diputados por circunscripción; b) una distribución proporcional de escaños, que «asegure, además, la representación de las distintas zonas del territorio»,²⁰ lo que viene exigido constitucionalmente en el artículo 152.1 para las Comunidades del artículo 151; c) las candidaturas de listas cerradas y bloqueadas; d) la fórmula electoral «D'Hondt»; e) la barrera electoral, y f) la voluntad decidida de corregir el «excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

No menos gráfica ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional; primero ha recordado el origen preconstitucional del derecho electoral:

«en abstracto, es admisible que la Ley Electoral se haga por partes o que se modifique por partes, pero esta posibilidad no es sostenible en la coyuntura histórica del inicial desarrollo de la Constitución, pues confeccionar parcialmente la Ley Electoral significa modificar sólo parcialmen-

¹⁹ Véase el comentario de Agustín RUIZ ROBLEDÓ: «El régimen electoral de Andalucía», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, ..., p. 354.

²⁰ A título de ejemplo, en el País Vasco cada circunscripción elige el mismo número de diputados (25); en Cataluña no ha variado el reparto de escaños por circunscripción desde 1980 (85 Barcelona, 18 Tarragona, 17 Girona y 15 Lleida) y en Andalucía se garantiza estatutariamente que ninguna provincia tendrá más del doble de parlamentarios que otra.

te, a través de una Ley Orgánica, el Real Decreto-ley 20/1977» (STC 72/1984, F. 5).²¹

Luego el Tribunal ha avalado una «institucionalización racionalizada» del sistema electoral estatal y autonómico; en una sentencia dictada al día siguiente de la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la LOREG, y, precisamente, a propósito de unas previsiones estatutarias, sostiene (STC 75/1985, de 21 de junio, F. 5),²² que

«ni la Constitución ni en este caso el Estatuto catalán, han pretendido, en efecto, introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema «puro» de proporcionalidad,... La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada.

En nuestro ordenamiento, algunos de estos recortes ya aparecen impuestos por la propia Constitución, pues en lo que se refiere a la elección del Congreso de Diputados, el apartado 1 de su art. 68, al regular la composición de la Cámara, implica una evidente restricción al despliegue de la proporcionalidad, que ciertamente será mayor o menor, pero que se producirá en cualquier caso, según decida el legislador ir ampliando desde el número mínimo (300) hasta el número máximo (400) de Diputados que el precepto señala, y esta restricción adquiere más entidad si se tiene en cuenta que, según el apartado 2 del mismo artículo, el número total de Diputados por el que se opte habrá de distribuirse entre las provincias, a las que se determina como circunscripciones electorales, junto a la necesidad de atribuir un número mínimo inicial de escaños a cada una de ellas».

21 Sobre esta doctrina jurisprudencial, véase el estudio, ya citado, de Ángel SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral...* y, en fechas más recientes, Juan Carlos GAVARA DE CARA: «Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, ..., pp. 205 y ss.; en especial, pp. 232 y ss.

22 A propósito de esta jurisprudencia, Gregorio CÁMARA VILLAR: «Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema electoral español», *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Edición a cargo de Juan Montabes, CIS, Madrid, 1998, pp. 205 y ss.

Ya se ha apuntado que, junto a estos condicionamientos, en el vigente sistema electoral de las Comunidades del artículo 143 han desempeñado un papel muy relevante los acuerdos entre los dos principales partidos políticos con implantación estatal: primero los firmados por Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista Obrero Español; luego entre éste y el Partido Popular.²³ Hablamos, en primer lugar, de los «Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981»,²⁴ suscritos por «el Gobierno de la Nación y el partido que lo sustenta [UCD], junto con los representantes del Partido Socialista Obrero Español» (Preámbulo) y que incluyeron los «Acuerdos político-administrativos»,²⁵ los «Acuerdos económico-financieros», el Anteproyecto de Ley del Fondo de Compensación Interterritorial y el Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico.

En relación al asunto que nos ocupa, en estos Acuerdos se decidió que la provincia sería la circunscripción electoral en las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos todavía no habían sido aprobados, con las excepciones de los archipiélagos canario y balear, donde sería la isla.²⁶ Los firmantes del Acuerdo también convinieron en que las elecciones debían celebrarse el mismo día y que no debía haber una diferencia superior al 2,75 entre las circunscripciones de mayor y menor población.²⁷

23 Véase, con más detalle, Miguel Ángel PRESNO LINERA: «Los acuerdos entre los principales partidos políticos y su incidencia en la articulación del Estado autonómico español», *Revista Jurídica de Asturias*, nº 20, 1996, pp. 97 y ss.

24 Pueden consultarse en la página de la «Biblioteca virtual Miguel de Cervantes», en concreto en: «http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01371307788944808540035/index.htm?proced=boletin_historia_41» (consultada el 19 de mayo de 2012); también en *Acuerdos Autonómicos 1981*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, pp. 9 y ss.

25 En los «Acuerdos político-administrativos» se incluyeron previsiones de extraordinaria relevancia para la articulación del Estado: así, además del «mapa autonómico», la elaboración y tramitación de los Estatutos de Autonomía, las competencias, las cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las Comunidades Autónomas y las Diputaciones Provinciales, los criterios básicos y el calendario de transferencias,...

26 Véase Joan OLIVER ARAUJO: «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», en F. PAU i VALL (coord.), *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 210.

27 «Para la celebración de las elecciones de las Asambleas de las Comunidades Autónomas se acuerda lo siguiente: 1.º Ha de estudiarse una solución constitucional que posibilite que las elecciones para las Asambleas de todas las Comunidades Autónomas se celebren el mismo día. 2.º Sin perjuicio de lo señalado en el punto 1.º del número 8, en relación con los Estatutos de Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía, en los Estatutos de las demás Comunidades se establecerán mecanismo que posibiliten la celebración de sus elecciones

En una segunda fase, que culminó en el mes de marzo de 1991, se concretó uno de estos compromisos mediante una significativa reforma de los Estatutos de Autonomía aprobados a partir del artículo 143 de la Constitución, con el objeto de fijar la fecha de celebración de las elecciones autonómicas «el cuarto domingo de mayo cada cuatro años» y, de esta manera, «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» (Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria). Sobran comentarios sobre la flagrante merma de autonomía que supone para un sistema parlamentario de gobierno la predeterminación absoluta de la fecha de celebración de las elecciones.

En teoría, el objetivo de esta reforma es facilitar la plena participación de los ciudadanos en los procesos electorales autonómicos. Ahora bien, los impulsores directos son los propios partidos políticos mayoritarios de ámbito estatal, que con facilidad trasladaron su criterio a las Asambleas Legislativas autonómicas, pues no en vano tenían en ellas amplia mayoría. Incluso el propio Legislador hace constar expresamente esta circunstancia en la Exposición de Motivos de alguna de las Leyes Orgánicas de reforma de los Estatutos de Autonomía.²⁸

en una misma fecha. Dicha fecha se situará para las primeras elecciones entre el 1 de febrero y el 31 de mayo de 1983. 5.º Con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75. 6.º En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la provincia será la circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convengan otra cosa por unanimidad. En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia. 7.º En el caso de Canarias y Baleares, los Partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla...»

²⁸ Así, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/1991, de 13 de marzo, de reforma del artículo 24.3 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia comienza con la proclamación de que los «partidos políticos con representación parlamentaria ampliamente mayoritaria tanto en las Cámaras Legislativas del Estado Español como en la Asamblea Regional de Murcia, han llegado a un acuerdo de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General a fin de modificar los requisitos de la convocatoria de elecciones, en los supuestos de elecciones locales o de elecciones legislativas de las Comunidades Autónomas que, como es el caso de Murcia, sus Presidentes del Con-

Declaraciones similares, en las que se realza el protagonismo de las formaciones políticas en la reforma electoral y la importancia que ésta reviste para aquéllas, se pueden encontrar también en las modificaciones efectuadas en las leyes electorales autonómicas.²⁹

Nos encontramos así ante un nuevo supuesto de orientación y dirección de la política legislativa llevada a cabo por los partidos mayoritarios dirigida a transferir al terreno jurídico las decisiones tomadas por dichas formaciones, adaptando «las normas al nivel de implantación social de las formaciones políticas mayoritarias» (Exposición de Motivos de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears). Así, los partidos de ámbito nacional inician y completan el ciclo legislativo, actuando como demandantes de una modificación legislativa y como oferentes capaces de satisfacer esa necesidad.

sejo de Gobierno no tienen expresamente atribuida por el ordenamiento jurídico la facultad de disolución anticipada». En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/1991, de 13 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, se afirma que «cualquier circunstancia de hecho que pueda afectar negativamente a la participación popular en tales procesos [electorales] debe ser cuidadosamente sopesada por los partidos para remover los obstáculos que dificulten el ejercicio pleno del derecho.». Por su parte, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Cantabria se puede leer que «uno de los objetivos primarios que ha sido planteado por la mayoría de los Partidos Políticos [sic] es el de lograr mecanismos que favorezcan la libre expresión del derecho fundamental de sufragio, estimulando la plena participación política de los ciudadanos en los procesos electorales.».

²⁹ Así, en la ley que reforma la legislación electoral de la Región de Murcia se reproduce textualmente el contenido de la Exposición de Motivos de la ley de reforma del Estatuto de Autonomía; en la Ley Foral 11/1991, de 16 de marzo, por la que se modifican determinados preceptos de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra se afirma que de no producirse las mencionadas modificaciones «en lo que se refiere a la fecha de celebración de las elecciones, se produciría un efecto no deseado ni por las fuerzas políticas ni por la propia sociedad,...». Posteriormente, en Galicia, la Ley 15/1992, de 30 de diciembre, por la que se modifica la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de Elecciones al Parlamento de Galicia, fundamenta la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños en «una lógica adaptación de la Ley a nivel de implantación social de las fuerzas políticas (sic) y la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento. Esta última dicción se reproduce literalmente, casi tres años después, en la Exposición de Motivos de la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares: «Una lógica adaptación de la ley electoral al nivel de implantación social de las fuerzas políticas...».

No debe extrañar el protagonismo de las formaciones políticas dominantes en ese momento,³⁰ que tratan de establecer en el proceso constituyente o, en nuestro caso, «estatuyente» los cimientos para asegurarse un futuro político e institucional en el sistema que se está gestando, para lo que, junto con su propia capacidad de supervivencia, será determinante la configuración que se otorgue al sistema electoral.³¹

Si reparamos de forma puntual en lo que ha venido ocurriendo en los sucesivos procesos electorales autonómicos vemos el alto grado de continuidad en el ejercicio del poder que ha existido en un buen número de Comunidades, hasta el punto de que una misma formación política ha conseguido gobernar, en solitario o en coalición, durante la mayoría o, incluso, la totalidad de las Legislaturas.³² Esta escasa alternancia sería una de las razones principales para explicar las escasas transformaciones que han experimentado las normas electorales autonómicas si admitimos que los cambios en un

30 Sobre la nada inocente interacción entre el sistema político y el electoral véase el estudio de Giovanni SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, Macmillan, Londres, 1994; incide en esta cuestión Ángel Garrorena Morales: «Reforma y rigidez de la Ley electoral en las Comunidades Autónomas»,...

31 Véanse al respecto las consideraciones de Konrad HESSE en *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 1995, pp. 10 y ss.

32 Son ejemplos bien conocidos el Partido Nacionalista Vasco en Euskadi (todas las Legislaturas salvo la presente); Convergencia i Unió en Cataluña (siete Legislaturas contando la actual); el Partido Socialista Obrero Español en Castilla-La Mancha y Extremadura (todas las Legislaturas hasta las elecciones del 22 de mayo de 2011) y Andalucía (todas las Legislaturas), y el Partido Popular en Castilla-León (desde el año 1991), Madrid, Murcia, la Comunidad Valenciana o La Rioja (desde 1995).

Para un análisis comparativo, aunque no actualizado, véanse los trabajos *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, Edición a cargo de Manuel Alcántara y Antonia Martínez, CIS, Madrid, 1998; *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Edición a cargo de Juan Montabes, CIS, Madrid, 1998. Pueden verse también los análisis que se publican en el *Informe de las Comunidades Autónomas*, dirigido por Joaquín TORNOS, Institut de Dret Públic, Barcelona.

Una exposición comentada de la normativa electoral autonómica está incluida en el número monográfico, ya citado, de *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23,..., a cargo de Miguel Ángel GARCÍA HERRERA (País Vasco), Joan MARCET (Cataluña), José Antonio PORTERO (Galicia), Agustín RUIZ ROBLEDO (Andalucía), Alberto ARCE (Asturias), Jesús CORONA (Cantabria), Juan A. MUÑOZ (La Rioja), Luis GÁLVEZ (Murcia), Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA (Comunidad Valenciana), Ricardo CHUECA (Aragón), Tomás VIDAL (Castilla-La Mancha), Fernando RÍOS (Canarias), Martín RAZQUÍN (Navarra), María Dolores GONZÁLEZ (Extremadura), Joan OLIVER (Illes Balears), Emilio PAJARES (Comunidad de Madrid) y Óscar SÁNCHEZ (Castilla y León). Un análisis sistemático en Joan OLIVER ARAUJO: ob. cit., pp. 105 y ss.

sistema electoral no los determinan los actores políticos sino los electores.³³ Ahora bien, también tenemos algún ejemplo de que cuando ha sido necesario para mantener una mayoría de gobierno los actores políticos, y no los electores, han activado los cambios oportunos.³⁴

En suma, si los procesos electorales están destinados a producir tres efectos (expresar la representatividad política, ofrecer legitimación y generar gobiernos)³⁵ parece bastante claro que en las Comunidades Autónomas españolas han sido eficaces en el otorgamiento de legitimación a los nuevos poderes políticos de ámbito territorial pero sobre todo, y de manera muy sobresaliente, en la escasa alternancia política que ha habido en, al menos, la mitad de las Comunidades.

III. LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS SOBRE EL DERECHO ELECTORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El ejercicio del derecho de voto en los procesos electorales autonómicos también forma parte del objeto del derecho fundamental de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución.³⁶ Por este motivo la regulación de sus elementos esenciales está reservada a la ley orgánica (artículo 81.1 CE), lo que es compatible con «la regulación de la materia sobre la que se proyecta el derecho [por el] legislador ordinario, estatal o autonómico, con competencias sectoriales sobre la misma» (SSTC 127/1994, de 5 de mayo, F. 5, y 173/1998, de 23 de julio, F. 7).

En consecuencia, las Cortes Generales tienen reservada una parte de la competencia legislativa en materia electoral autonómica como resultado de dos llamadas constitucionales: la del artículo 81.1 (para la concreción de la definición abstracta del derecho del artículo 23) y la contenida en el artículo

³³ Ricardo CHUECA: *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*,..., p. 21.

³⁴ Es sabido que con la rebaja previa del 5 al 3% en la barrera electoral vasca se consiguió, en las elecciones de 13 de mayo de 2001, el acceso a la Cámara de una formación (Esquer Batua) que ya formaba parte del Gobierno vasco y que con la primera barrera no habría conseguido escaños

³⁵ Véase al respecto el temprano trabajo de Francesc de CARRERAS y José María VALLÉS: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, pp. 19 y ss.

³⁶ Nos ocupamos de ello en *El derecho de voto*,..., pp. 106 y ss.

149.1.1^a (las condiciones básicas que garanticen la igualdad en su ejercicio). Pero también las Comunidades Autónomas tienen competencias propias en este ámbito: la Constitución les encomienda la elección de «una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio» (artículo 152.1); por su parte, el artículo 148.1.1^a permite a las Comunidades asumir competencias exclusivas en la organización de las instituciones de autogobierno y los Estatutos respectivos contienen, como se verá más adelante, una previsión detallada del procedimiento de elección de su Parlamento.

En suma, nos encontramos con dos competencias exclusivas: por una parte, la del Estado para regular tanto el desarrollo del contenido esencial del derecho de sufragio como las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho; por otra parte, la de las Comunidades Autónomas para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, sin vulnerar el desarrollo de los elementos esenciales del derecho fundamental llevado a cabo por la ley orgánica, respetando las «condiciones básicas que [garantizan] la igualdad en su ejercicio, dictadas por el Estado en virtud del artículo 149.1.1^a de la Norma Fundamental» (STC 154/1988, de 21 de julio, F. 3), las previsiones del artículo 152 sobre proporcionalidad y representación de las distintas partes del territorio y lo dispuesto en el respectivo Estatuto de Autonomía.

Ahora nos interesa insistir en el límite que suponen las «condiciones básicas», que ni son unas bases susceptibles de desarrollo legislativo autonómico ni tampoco, por su propio carácter «básico», pueden representar un contenido acabado del derecho en cuestión.³⁷ Debe de tratarse de unos requisitos necesarios para la finalidad a la que están destinados: la igualdad de los españoles en el ejercicio del derecho de sufragio en el contexto de un Estado descentralizado políticamente.

Como afirmó Ignacio de Otto en fecha temprana, la igualdad no podrá entenderse como identidad de posiciones jurídicas, sino en el sentido de un

³⁷ Para una amplia panorámica doctrinal sobre el sentido del artículo 149.1.1^a, véase Miguel Ángel CABELLOS ESPÍERREZ, *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 2001; sobre el significado constitucional del precepto véase el estudio de Javier BARNÉS: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1^a de la Constitución española*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004; en particular, sobre el alcance de su aplicación al derecho de sufragio, Juan Carlos GAVARA DE CARA: ob. cit., pp. 36 y ss. y Joan OLIVER ARAUJO: ob. cit., pp. 54 y ss.

mandato de equivalencia sustancial o en el resultado, aún cuando las regulaciones jurídicas no sean idénticas. La interpretación también deberá ser estricta en lo que se refiere a la extensión de la competencia desde la regulación del ejercicio de los derechos a la de las instituciones conexas; de no ser así, se podrían extender sin límites y por conexiones amplias las competencias exclusivas del Estado.³⁸ Y eso, añadimos nosotros, es lo que ha ocurrido de manera significativa con el procedimiento electoral en instituciones como el censo electoral o las competencias de las Juntas Electorales.

En el ámbito que nos ocupa, las condiciones básicas están recogidas en la LOREG, si bien el legislador orgánico no ha precisado³⁹ qué preceptos tienen ese carácter, pues lo que hace en la Disposición Adicional Primera, apartado 2, es señalar que «en aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152».

Lo anterior significa que, en términos cuantitativos, 115 de los artículos de la LOREG son aplicables, en todo o en parte, a las elecciones a las Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas. Pero algunos lo serán en tanto concreción del derecho fundamental de participación política (por ejemplo, el artículo 2 sobre la titularidad del derecho, o el 44 sobre los legitimados para presentar candidaturas), mientras que otros lo serán como condiciones básicas que garantizan la igualdad. La cuestión estriba en diferenciar entre unos y otros y verificar que los segundos son efectivamente imprescindibles para la finalidad a la que están destinados y, además, permiten el juego del Legislador electoral autonómico, que, no se olvide, debe poder organizar sus instituciones de autogobierno.

Como se ha dicho de manera gráfica,⁴⁰ en caso de duda acerca de la pertenencia de una norma al ámbito de las condiciones básicas o al del

³⁸ *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Civitas, Madrid, 1986, p. 175 y 176.

³⁹ Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ explica el sentido de esta obligación en su estudio *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario,...*, p. 119.

⁴⁰ Miguel Ángel CABELLOS ESPIÉRREZ: *ob. cit.*, p. 209.

Legislador autonómico, no existiendo otro título estatal que pueda fundamentar la titularidad de la competencia, deben existir razones de peso para sustraer al Legislador autonómico la posibilidad de dictarla, motivos que en cualquier caso deberían justificarse con particular vigor. Tampoco es admisible una legislación pseudoarmonizadora al amparo del artículo 149.1.1ª, con el pretexto de evitar una divergencia normativa en las diferentes Comunidades Autónomas.⁴¹

En definitiva, las limitaciones derivadas de las condiciones básicas deben interpretarse de manera restrictiva cuando se trata de legislar sobre los procesos electorales autonómicos pues no en vano están en juego dos principios estructurales de nuestro Estado: el democrático y el de autonomía política, íntimamente imbricados en la elección de los órganos de representación política de la Comunidad Autónoma. Y es que en un Estado con un nivel de descentralización política «federal» como el español, los procedimientos de selección de los órganos autonómicos de representación política deben ser generados, respetando las condiciones básicas de igualdad, por los propios poderes de la Comunidad, dotando así al sistema de las mayores dosis de autorreferencialidad (autogobierno).

Otra cosa es que como resultado del ejercicio de esa facultad de disposición del Legislador autonómico, y por diversos motivos sobre los que se volverá más adelante, las regulaciones resultantes acaben reproduciendo en mayor o menor medida el modelo electoral diseñado por el Legislador «Federal» para las instituciones representativas centrales, como sucede en Estados Unidos, la República Federal de Alemania o, en un Estado con menor grado de descentralización política, Italia.⁴²

Tanto en el sistema constitucional estadounidense como en el alemán la competencia legislativa electoral pertenece esencial (República Federal de Alemania) o totalmente (Estados Unidos) al ente descentralizado. Esto no significa que, al igual que ocurre con el modelo español, los estados federados puedan legislar al margen de los preceptos constitucionales que consagran el derecho de sufragio como un derecho fundamental de todos los ciudadanos que debe ser ejercido en condiciones de igualdad. En palabras históricas, «como estándar constitucional básico, la cláusula de protección

⁴¹ Véase al respecto Gerardo RUIZ-RICO RUIZ: *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2001, p. 162.

⁴² Juan Carlos GAVARA DE CARA y Francesc VALLÈS VIVES: *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*; Congreso de los Diputados,...

equitativa exige que los escaños en las dos cámaras de los Estados deben asignarse... con una representación igualitaria de todos los ciudadanos, vivan donde vivan» (*Reynolds v. Sims*, 377 US 533, de 15 de junio de 1964).⁴³

Sin ignorar las diferencias entre estos modelos federales y el «modelo federal español», y el distinto sistema general de reparto de competencias, esas diferencias no justifican que en España la cláusula de igualdad –las condiciones básicas que la garantizan en el ejercicio del sufragio– tenga un contenido esencialmente mayor al que desempeña en los sistemas alemán y estadounidense,⁴⁴ donde la introducción de instrumentos garantizadores por parte de la legislación federal para vincular a los legisladores de los Estados miembros deberá motivarse y encontrará su razón constitucional de ser en el ejercicio en condiciones de igualdad de la participación política como concreción del principio democrático.

En Alemania la cláusula de igualdad no habilita al Legislador federal para que apruebe condiciones que la aseguren en las elecciones de cada Estado (artículo 28.1. de la Ley Fundamental),⁴⁵ sino que es un mandado dirigido a los parlamentos federados. Sirve como un criterio transversal para controlar los elementos que forman el sistema electoral de cada Estado, pero no para comparar los de unos y otros (BVerfGE 69, 92).⁴⁶

43 «<http://laws.findlaw.com/us/377/533.html>» (consultada el 19 de mayo de 2012); parte del contenido de ésta y otras cinco sentencias de la misma fecha resultaron acogidos en la *Voting Rights Act*, de 1965.

44 Sobre el sistema electoral alemán véase, por ejemplo, Hans MEYER: *Wahlssystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, Metzner Verlag, Frankfurt, 1973; sobre el estadounidense, Alessander KEYSAR: *The Right to vote. The contested history of democracy in the United States*, Basic Books, Nueva York, 2000, e ISSACHAROFF/KARLAN/PILDES: *The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process*, Foundation Press, 2002; GAVARA y VALLÈS incluyen una amplia bibliografía: *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos...*, pp. 433 y ss.

45 «El orden constitucional de los Estados federados deberá responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la presente Ley Fundamental. En los Estados federados, distritos y municipios, el pueblo deberá tener una representación surgida de elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas. En los distritos y municipios, de acuerdo con el Derecho de la Comunidad Europea, el derecho de votar y de ser elegido lo tienen también las personas que posean la nacionalidad de un Estado miembro de la Comunidad Europea. En los municipios, en lugar de un cuerpo elegido podrá actuar la asamblea municipal».

46 Disponible en <http://sorminisev.unibe.ch:8080/tools/AInfo.exe> (consultada el 19 de mayo de 2012); en la doctrina, véase el estudio de Michael WILD: *Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung*, Duncker & Humblot, Berlín, 2003.

Aunque en España sí hay una habilitación al Legislador estatal, la función que debe cumplir el artículo 149.1.1^a es similar: no demanda una identidad de posiciones jurídicas, sino una equivalencia sustancial, aún cuando las regulaciones jurídicas no sean idénticas; por este motivo, como veremos con más detalle enseguida, el sistema español, de manera similar al alemán, también permite al Legislador autonómico seleccionar la concreta fórmula de carácter proporcional, fijar el número y tamaño de las circunscripciones o decidir si establece la barrera electoral.

En consecuencia, los preceptos de la LOREG de aplicación a las elecciones autonómicas que no contengan desarrollo de elementos esenciales del derecho de sufragio ni condiciones básicas que aseguren la igualdad de los españoles en el ejercicio del sufragio en aquellos procesos constituirán excesos de dicha Ley Orgánica; a título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, constituyen extralimitaciones la prohibición de que las Comunidades Autónomas puedan gestionar el censo electoral para las elecciones a su Asamblea Legislativa, así como la fijación del día de la elección y de la duración de la campaña electoral.

Sobre la primera cuestión se pronunció el Tribunal Constitucional a resultas del recurso interpuesto por el Presidente del Gobierno contra diversos preceptos de la Ley 28/1983, de 25 de noviembre, de Elecciones al Parlamento Vasco (STC 154/1988, de 21 de julio).⁴⁷

El Tribunal declaró la inconstitucionalidad del artículo 13. 1 de la Ley 28/1983,

«pues este precepto, al prescribir que «corresponde al Gobierno Vasco, a través de la Dirección de Estadística, elaborar y tener al día el censo electoral», viene a desconocer la existencia de un censo nacional de electores y a propiciar, en la misma medida, una plena desconexión entre dicho censo y el utilizable en las elecciones al Parlamento Vasco, situación que no es conciliable con la exigencia que, en este ámbito, deriva del artículo. 149.1.1 de la Constitución y que ha sido recogida en el artículo 31.3 de la LOREG».

⁴⁷ Como recuerda Juan Carlos GAVARA DE CARA, en este caso el Tribunal aplicó como parámetro la LOREG, norma que no estaba en vigor en el momento de aprobar la Ley Vasca ni cuando se presentó el recurso de inconstitucionalidad, sin dar posibilidad a las partes de que realizarán alegaciones a la luz de las condiciones básicas fijadas en la nueva norma; «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, *cit.*, nota 150, p. 60.

No compartimos esta conclusión; como es sabido, a diferencia de lo que ocurría con el sufragio censitario donde la inclusión en el censo era un elemento constitutivo del voto, con un sufragio de carácter universal la inscripción censal no es más que una declaración de que la persona posee los requisitos necesarios para el ejercicio de ese derecho. El individuo tiene así «derecho» a estar inscrito en el censo y la Administración electoral tiene la obligación de llevar a cabo la mencionada inscripción.⁴⁸ Si no lo hace, o si la realizada no se correcta, el perjudicado tiene en su mano la posibilidad de instar las oportunas rectificaciones a través de diferentes vías, administrativas y jurisdiccionales.⁴⁹

Pero no hay una relación de causa-efecto, como deduce el Tribunal, entre la posibilidad de que las Comunidades Autónomas elaboren y mantengan el censo de electores para sus elecciones y que «dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones». Y es que el ejercicio del derecho, y la propia titularidad, sí está diversamente reconocido para unas y otras elecciones: hay electores en los comicios locales y al Parlamento Europeo que no lo son ni en las elecciones autonómicas ni en las generales, y ello por mandato de las normas sustantivas del derecho y no por ninguna cuestión relativa a su inscripción en el censo.⁵⁰ También sería posible que no coincidiera el censo autonómico

48 Paloma BIGLINIO CAMPOS considera, en un sentido contrario al que aquí se defiende, que la existencia de garantías jurisdiccionales de la inscripción censal más que una refutación es una confirmación de que estamos antes aspectos esenciales que afectan al ejercicio del derecho de voto y, además, a la hora de resolver las dudas acerca de la titularidad del Censo deben tenerse en cuenta las dificultades reales y concretas que existen a la hora de mantenerlo actualizado y conseguir que responda a la realidad; véase «La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico», en *El derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora...*, pp. 18 y ss. En este mismo libro, Enrique ÁLVAREZ CONDE alude a las disfuncionalidades que implica la ausencia de competencias autonómicas en materia de censo; «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos»; p. 99.

49 Incluso se puede ejercer el sufragio a través de las certificaciones censales específicas y por la acreditación del «derecho a estar inscritos en el censo de la Sección mediante la exhibición de la correspondiente sentencia judicial» (artículo 85 LOREG); véase al respecto la Instrucción de la Junta Electoral Central 7/2007, de 12 de abril, sobre la certificación censal específica prevista en el artículo 85.1 de la LOREG.

50 Las leyes electorales autonómicas establecen que son electores todos los que, gozando del derecho de sufragio activo, tengan la condición política de andaluces, aragoneses, asturianos, etcétera: artículo 2.1 de las leyes electorales de Andalucía, Aragón, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, País Vasco, Principado de Asturias y Comunidad Valenciana y Canarias. La Ley Foral

y el estatal e, incluso, el del Congreso y el Senado pues la Constitución únicamente garantiza el sufragio de los españoles residentes en el extranjero para las elecciones al Congreso (art. 68.5)

No se entiende, por otra parte, que mientras el Tribunal Constitucional admite la libertad de configuración del Legislador autonómico para introducir causas de inelegibilidad e incompatibilidad,⁵¹ no acepta su competencia para realizar y mantener un censo, que deberá limitarse a declarar la condición de elector y que únicamente será de aplicación en elecciones sobre las que la Comunidad tiene reconocidas amplias posibilidades de actuación.

Sostiene el Tribunal que el riesgo para la igualdad «no quedaría suficientemente salvado con la existencia de una normativa estatal aplicable en todo el territorio que regulase los requisitos para la inscripción en el censo y los datos en él inscribibles, ni con la garantía representada por una eventual revisión judicial de lo actuado por las distintas administraciones, pues las normas generales no siempre pueden predeterminar en su totalidad los criterios de los órganos que las han de aplicar y, en lo que a la revisión judicial se refiere, los pronunciamientos judiciales versarían, en esta hipótesis de censos diversos, sobre inscripciones censales también distintas».

No parece que el asunto sea tan complicado: la norma general (la LOREG) sí puede predeterminar, como en efecto hace en los artículos 31 y

16/1986, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra demanda como requisito que los electores figuren inscritos en el Censo Electoral único correspondiente a cualquiera de los municipios de Navarra (art. 3.1). A su vez, las exigencias para adquirir esa condición política vienen definidas en los respectivos Estatutos de Autonomía, que establecen como criterio que se trate de ciudadanos españoles que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios de la Comunidad Autónoma: artículo 3.1 del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana, así como de los Estatutos de Castilla-La Mancha, del nuevo Estatuto de Extremadura y Galicia; 4.1 del nuevo Estatuto de Aragón, así como de los de las Islas Canarias y Cantabria; 5.1 de la Ley de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra y del nuevo Estatuto de Andalucía; 7.1 del nuevo Estatuto de Castilla y León, 6.1 de los Estatutos de La Rioja y Murcia; 7.1 de los Estatutos del País Vasco, del Principado de Asturias y del nuevo Estatuto de Cataluña; 7.2 del Estatuto de Madrid, y 9.1 del nuevo Estatuto de Illes Balears.

⁵¹ De acuerdo con la STC 40/1981, de 18 de diciembre, F. 1: «En una consideración conclusiva de conjunto de este punto, cabe añadir que el tema que en el presente caso se ventila guarda la más estrecha conexión con el concepto de autonomía, el cual, con respecto a las Comunidades Autónomas, ha sido ya perfilado en anteriores Sentencias de este Tribunal, por lo que no requiere ser aquí objeto de nueva valoración.

siguientes, cómo se forma el censo electoral y los recursos que caben ante el incumplimiento de sus previsiones, y los pronunciamientos judiciales versarán, en cada caso, sobre la concreta inscripción o falta de inscripción sometida a enjuiciamiento.

El segundo ejemplo de exceso por parte de la LOREG es la fijación de la campaña electoral y del día de las elecciones.⁵² De acuerdo con su artículo 42 las elecciones «habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto posterior a la convocatoria»; conforme al artículo 51.2 de la misma norma la campaña electoral «dura quince días». Ambos preceptos son de aplicación a las elecciones autonómicas (Disposición Adicional Primera).

Ya se ha comentado que una de las reformas estatutarias resultado de los acuerdos entre las dos principales formaciones políticas de ámbito nacional tuvo como consecuencia que las Comunidades afectadas por los pactos necesariamente celebrasen elecciones autonómicas el cuarto domingo de mayo cada cuatro años; esta restricción ha empezado a caer con las reformas de los Estatutos culminadas desde el año 2006,⁵³ de manera que la posibilidad de elecciones anticipadas se amplía notablemente, pues cabe salvo que esté en trámite una moción de censura, durante el primer período de sesiones o mientras que no haya transcurrido un año desde la anterior disolución.

No obstante lo anterior, y por mandato de la LOREG, las elecciones se celebrarán el día 54 posterior a la convocatoria (no el 53 o el 55) y la campaña electoral tendrá que durar 15 días (no 14 o 16).

Si puede considerarse una condición básica que la campaña electoral tenga una duración mínima e, incluso, máxima, como sucede en la Ley Orgánica de Referéndum,⁵⁴ no creemos que la inflexibilidad temporal de la LOREG sirva para garantizar la igualdad entre los españoles en el ejercicio del sufragio y sí parece que merma de manera injustificada la capacidad del órgano que convoca las elecciones para, sin menoscabo del derecho funda-

⁵² Para un análisis detallado, véase el trabajo de Emilio PAJARES MONTOLÍO: «La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23,..., pp. 239 y ss.

⁵³ Artículo 23 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; 55 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; 52 del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículo 37 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, y 27 del Estatuto de Extremadura.

⁵⁴ Según el artículo 15.1 de esta Ley Orgánica, «la campaña no podrá tener una duración inferior a diez, ni superior a veinte días,...»

mental, acortar o alargar el proceso y, por tanto, modificar el día de la votación o para decidir la duración de la campaña.

IV. EL «ESTATUTO ELECTORAL AUTONÓMICO»

Como es conocido, el derecho de sufragio constituye uno de los casos paradigmáticos de lo que el Tribunal Constitucional ha denominado «derechos fundamentales de configuración legal», para referirse a los que necesitan para su plena eficacia la delimitación por el Legislador.⁵⁵ Sólo un «mínimo contenido» del derecho fundamental en cuestión gozaría de eficacia directa, necesitando de la intervención legislativa para la delimitación de su objeto, contenido y límites.⁵⁶

No ofrece dudas que el ejercicio del derecho de sufragio requiere normas electorales y una administración específica que, de acuerdo con la Constitución, sólo la ley puede crear; dicha ley será orgánica u ordinaria según se trate de una norma reguladora del desarrollo del derecho o de su mero ejercicio.⁵⁷

Parece, pues, indispensable la actuación del Legislador electoral autonómico para que se pueda ejercer el derecho de sufragio en las elecciones a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, el Parlament

55 Así, por ejemplo, SSTC 24/1990, F. 2; 25/1990, F. 6; 26/1990, F. 4; 214/1998, F. 3, sobre el derecho a participar en los asuntos públicos.

56 Véase, con más detalle, BASTIDA/VILLAVARDE/REQUEJO/PRESNO/ALÁEZ/FERNÁNDEZ: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 159 y ss.

57 Sobre la «legislación electoral general», además de la bibliografía ya citada, véanse Luis M. CAZORLA PRIETO, *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986; Ramón ENTRENA CUESTA, *Comentarios a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, Civitas, Madrid, 1986; sobre la discusión parlamentaria de la LOREG, *Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Trabajos parlamentarios*, Cortes Generales. Madrid, 1986; sobre el régimen electoral, ARNALDO ALCUBILLA/DELGADO-IRIBAREN, *Código Electoral*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, Madrid, 2007, 5ª ed.; Enrique ARNALDO ALCUBILLA, *El régimen electoral de España*, BOE, Madrid, 1999; BARAS GOMEZ/BOTELLA CORRAL, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996; Francisco FERNÁNDEZ SEGAD, *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997; Pablo SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio de Justicia, Madrid, 1999, 4ª ed.; VVAA, *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; VVAA, *La reforma del régimen electoral*, CEC, Cuadernos y debates. Madrid, 1994; VVAA, *Derecho Electoral*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 1993.

de Cataluña ha sido elegido en nueve ocasiones (desde 1980 a 2010) a pesar de que la Comunidad Autónoma catalana carece, treinta años después de su constitución, de ley electoral. Su ausencia ha sido cubierta en el ámbito autonómico con las disposiciones transitorias del Estatuto de Autonomía de 1979⁵⁸ y por la Ley 5/1984, de 5 de marzo, por la que se adapta la normativa electoral general para las elecciones al Parlament de 1984, cuyo único artículo reitera las previsiones de la Disposición Transitoria Cuarta del Estatut; a su vez, la norma que ha colmado las lagunas autonómicas ha sido la LOREG, y lo fue el Decreto-Ley de 1977 en las dos primeras elecciones autonómicas en Cataluña (1980 y 1984).⁵⁹

58 Cuarta.- En tanto una Ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento, éste será elegido de acuerdo con las normas siguientes:

1. Previo acuerdo con el Gobierno, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad provisional convocará las elecciones en el término máximo de quince días desde la promulgación del presente Estatuto. Las elecciones deberán celebrarse en el término máximo de sesenta días desde el de la convocatoria.
2. Las circunscripciones electorales serán las cuatro provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. El Parlamento de Cataluña estará integrado por 135 Diputados, de los cuales la circunscripción de Barcelona elegirá un Diputado por cada 50.000 habitantes, con un máximo de 85 Diputados. Las circunscripciones de Gerona, Lérida y Tarragona elegirán un mínimo de seis Diputados, más uno por cada 40.000 habitantes, atribuyéndose a las mismas 17, 15 y 18 Diputados, respectivamente.
3. Los Diputados serán elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, de los mayores de 18 años, según un sistema de escrutinio proporcional.
4. Las Juntas Provinciales Electorales tendrán, dentro de los límites de su respectiva jurisdicción, la totalidad de las competencias que la normativa electoral vigente atribuye a la Junta Central.

Para los recursos que tuvieran por objeto la impugnación de la validez de las elecciones y la proclamación de Diputados electos será competente la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, hasta que quede integrada en el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que también entenderá de los recursos o impugnaciones que procedan contra los acuerdos de las Juntas Electorales Provinciales. Contra las resoluciones de dicha Sala de la Audiencia Territorial no cabrá recurso alguno.

5. En todo aquello que no esté previsto en la presente disposición serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales.

59 Véase el comentario de Joan MARCET MORERA: «El régimen electoral de Cataluña», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, ..., pp. 327 y ss.; sobre el contenido de una hipotética ley electoral catalana, la obra colectiva *Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2002; en fechas más recientes: primero, en esta misma revista, Jaime MAGRE FERRAN: «Reflexions entorn del sistema electoral del Parlament de Cata-

Los Estatutos de Autonomía, tanto en su primera redacción como en las recientes reformas, han venido regulando los elementos nucleares de los respectivos sistemas electorales: circunscripciones territoriales;⁶⁰ el tamaño máximo y mínimo de la Asamblea Legislativa;⁶¹ los titulares de los derechos de sufragio activo y pasivo (los ciudadanos de la Comunidad Autónoma mayores de edad en uso de sus derechos políticos), el carácter proporcional del sistema y la duración del mandato (cuatro años).

Estos contenidos suponen la traslación autonómica de la «constitución electoral», pero las previsiones incorporadas a los Estatutos no se han quedado ahí, sino que en muchos casos también han regulado cuestiones que les convierten en la auténtica ley electoral de la Comunidad Autónoma; es lo que ha ocurrido con la concreción de la barrera electoral;⁶² los márgenes máximos de proporcionalidad,⁶³ los criterios de paridad (artículo 56.3 del nuevo Estatuto de Cataluña) o la previsión de que la ley «establecerá crite-

lunya: efectes, propostes i límits», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n° 1, 2005, pp. 163 y ss., y el estudio de la Comissió d'experts creada per Acord del Govern de 27 de març de 2007: *Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya*, Departament de Governació i Administracions Públiques, 2007, disponible en <http://www20.gencat.cat/docs/governacio/Eleccions/Documents/Info%20general/Arxius/Informe%20final_pdf.pdf> (consultado el 19 de mayo de 2012).

60 Se precisa en la mayoría de los Estatutos el ámbito territorial de la elección; es decir, si la circunscripción es la propia comunidad autónoma, la provincia, la isla o el territorio histórico; así, la provincia en Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Madrid, Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia; en las Illes Balears se enumera: Mallorca, Menorca, Ibiza y Formentera; en Canarias es la isla, y en Cantabria y La Rioja la Comunidad Autónoma. Nada dicen los estatutos de Cataluña, Asturias, Navarra y la Región de Murcia.

61 Estatutos de Autonomía de Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Navarra y la Región de Murcia. En Andalucía se fija un mínimo de 109 (art. 101.2) y en Castilla y León el tamaño se deriva del reparto de escaños por provincia, «asignándose a cada una un número mínimo de tres Procuradores y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500» (art. 21.2).

62 La anterior redacción del Estatuto de la Comunidad Valenciana fijaba una barrera electoral del 5% de los votos emitidos en el conjunto de la Comunidad.

63 Inferior a la relación de uno a tres (artículo 24 del nuevo Estatuto de la Comunidad Valenciana); ninguna provincia tendrá más del doble de diputados que otra (artículo 104 del nuevo Estatuto de Andalucía); que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada (artículo 36 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón).

rios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales, y regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria» (artículo 105 del nuevo Estatuto de Andalucía).

Sobre este último ejemplo, cabe recordar que en la propuesta que el Grupo Socialista en el Parlamento de Andalucía presentó para la reforma del Estatuto se incluyó la paridad en las listas electorales, con el argumento de que «al contemplarse de manera explícita en el Estatuto, elevamos el rango normativo de la legislación aprobada recientemente, por amplia mayoría, en el Parlamento andaluz». ⁶⁴ Es obvio que la consecuencia de incorporar contenidos de la ley electoral al estatuto «no es elevar el rango normativo», sino, al menos en el caso andaluz, dotar a esa disposición de una mayor rigidez y de sustraerlo al debate parlamentario ordinario, lo que no deja de ser un tanto paradójico si se piensa que el establecimiento de condiciones de igualdad de género en las listas electorales bien pudiera tener una vocación de temporalidad.

Puestos a añadir elementos institucionales del sistema electoral a los Estatutos de Autonomía se echa en falta una mención a la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma, que únicamente interviene cuando se trata de elecciones a la respectiva Asamblea Legislativa y, por tanto, en materia de «instituciones de autogobierno» (artículo 148.1 de la Constitución). Esta Junta tendría que tener mucho más protagonismo en los comicios autonómicos, dejando de ser, como la configura la LOREG (artículos 19, 20 y 21), una instancia subordinada a la Junta Electoral Central en materia de instrucciones, consultas, interpretación de la normativa aplicable y recursos. ⁶⁵

No parece aventurado sostener que una mayor capacidad de intervención de las Juntas Electorales autonómicas en las elecciones de esta naturaleza ni menoscaba la igualdad esencial de los electores ni distorsiona el deve-

⁶⁴ En la página del Parlamento «<http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/elparlamento/estatuto/reformapasoapaso.htm>» (consultada el 19 de mayo de 2012) puede seguirse toda la discusión.

⁶⁵ Véanse Juan CANO BUESO: «La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas», *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el Régimen Electoral*,..., pp. 461 y ss.; María Vicenta GARCÍA SORIANO: «La Administración electoral autonómica», *Cuadernos de Derecho Público*, nº 22-23, ..., pp. 269 y ss. y Fabio PASCUA MATEO: *La Administración Electoral*, INAP, Madrid, 2007, y «La administración electoral en las elecciones autonómicas», en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas*,..., pp. 313 y ss.

nir democrático de esos procesos electorales;⁶⁶ más bien al contrario: la atribución a estas Juntas Electorales de la competencia para resolver con carácter vinculante y definitivo las consultas que puedan plantear las Juntas Provinciales y unificar sus criterios en la aplicación de la legislación electoral autonómica, además de ser más coherente con el carácter del proceso serviría también para descargar a la Junta Electoral Central de competencias.

Sin embargo, los nuevos Estatutos de la Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, y Castilla y León no la contemplan. Únicamente la Disposición Transitoria Séptima del nuevo Estatuto de Autonomía de las Illes Balears menciona la Junta Electoral de Comunidad Autónoma y lo hace en exclusiva en la Disposición Transitoria Séptima para mencionar su intervención en las elecciones a los Consejos Insulares de Mallorca, Menorca e Ibiza.

Una vez visto lo anterior, parece oportuno preguntarse el por qué de esta tendencia a convertir, con mayor o menor grado de detalle, al Estatuto de Autonomía en la «ley electoral» de la Comunidad Autónoma; las respuestas son, con probabilidad, diversas e, incluso, dependientes de la coyuntura política tanto nacional como autonómica. Aquí apuntaremos algunas; antes debemos aclarar que ningún problema de constitucionalidad nos plantea esta regulación estatutaria del sistema y el procedimiento electoral, pues, como es sabido, con ella no se hace otra cosa que limitar la capacidad del legislador, lo que no deja de ser, en las Comunidades Autónomas, una expresión de autogobierno.⁶⁷ Por otra parte, como veremos más adelante, ello no es un obstáculo insalvable para que el Legislador autonómico pueda desempeñar un importante papel de creación jurídica en aspectos como la composición de las listas electorales, la forma de ejercicio del voto o la concreta fórmula electoral de tipo proporcional.

Volviendo a las razones que pueden explicar este fenómeno, una de ellas, seguramente nada trivial, es la propia inercia que caracteriza a la nor-

⁶⁶ De la misma opinión, Juan CANO BUESO: «La organización de las elecciones en las Comunidades Autónomas», *IV Jornadas de Derecho Parlamentario. Reflexiones sobre el Régimen Electoral...*, pp. 473 y 474; José Antonio PORTERO MOLINA: «El régimen electoral del Parlamento de Galicia» y Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA: «El régimen electoral Valenciano», los dos últimos en *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23,..., pp. 341 y 412, respectivamente.

⁶⁷ Sobre esta cuestión ofrece particular interés el debate sostenido en la *Revista Española de Derecho Constitucional* entre Luis María Díez-PICAZO, «¿Pueden los Estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?», n° 78, pp. 63 y ss., y Francisco CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Sí pueden (Declaraciones de derechos y Estatutos de Autonomía)», n° 79, pp. 33 y ss.

mativa electoral, de cuyo origen y desarrollo en nuestro país nos hemos ocupado en las primeras páginas.⁶⁸ Allí vimos la recepción en los Estatutos de Autonomía, tanto en el articulado como en las Disposiciones Transitorias, de concretas y minuciosas previsiones sobre la elección de las asambleas parlamentarias. Las posteriores reformas estatutarias han incidido en esta línea de mantener y, si cabe, incorporar, previsiones de contenido netamente electoral.

Otra respuesta tiene que ver con la interpretación que ha venido realizando el Tribunal Constitucional de lo que es el régimen electoral general: «está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del artículo 137 de la Constitución española, *salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos*» (STC 38/1983, de 16 de mayo, F.3).

Es bueno recordar, como ha hecho algún autor,⁶⁹ que este pronunciamiento es un *obiter dictum* en una sentencia sobre la constitucionalidad de la legislación electoral local y en unas circunstancias en las que no funcionaban con plenitud las legislaciones electorales autonómicas; sin embargo, este criterio jurisprudencial no ha sido revisado y ha servido para avalar, con fundamento en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, el carácter de legislación básica de una parte muy extensa de la LOREG y la consideración del Estatuto como norma que puede excepcionarla.

La propia Disposición Adicional Primera dice que «lo dispuesto en esta Ley se entiende sin perjuicio del ejercicio de las competencias reconocidas, dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica, a las Comunidades Autónomas por sus respectivos estatutos en relación con las elecciones a las respectivas asambleas legislativas».

Parece, pues, asentada la convicción de que la única fórmula para introducir innovaciones en el procedimiento electoral de una Comunidad Autónoma es su incorporación al Estatuto, «blindándolas» así frente al legislador de las condiciones básicas. Ejemplo de ello es la mención, que se acaba de recordar, a la idea de «elevación de rango normativo», a la que se apeló

⁶⁸ Ya se refirió, en 1979, a esta característica de la legislación electoral en general, Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Constitución española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 172.

⁶⁹ Juan Carlos GAVARA DE CARA: «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, ..., p. 12.

en la propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía realizada por el Grupo Socialista.

V. LA ESCASA CREATIVIDAD DEL LEGISLADOR ELECTORAL AUTONÓMICO

A pesar de los límites derivados del artículo 23 de la Constitución, del desarrollo legislativo orgánico (ex artículo 81.1) y de las condiciones básicas (ex artículo 149.1.1^a), así como de las prescripciones que contenga su Estatuto de Autonomía, existe un margen no despreciable de actuación para regular aspectos muy relevantes del régimen electoral, como la estructuración de las listas, la forma de ejercicio del voto, la concreta fórmula de tipo proporcional o el porcentaje de la barrera, y el espacio legislativo adecuado para concretar estas cuestiones es la ley electoral autonómica y no el Estatuto de Autonomía. Se trata de una competencia atribuida de manera directa a las Comunidades Autónomas por la Constitución y sus Estatutos y no, como parece deducirse de la Disposición Adicional Primera de la LOREG, una mera excepción al «régimen electoral general».⁷⁰ A continuación nos detendremos brevemente en esas puertas que, a pesar de todo, están abiertas a la innovación legislativa autonómica, pero que apenas han sido traspasadas.

La responsabilidad de esta indolencia normativa no es, obviamente, de la legislación electoral general sino del propio Legislador autonómico, que parece sentirse cómodo con un sistema que, al margen de sus deficiencias, garantiza estabilidad parlamentaria y genera pocos sobresaltos.

Ese Legislador está «limitado» por el carácter proporcional del sistema electoral, pero ello no le impide adoptar fórmulas –sobre cuya bondad aquí no nos vamos a detener– que no han sido exploradas por el Legislador estatal, como una fórmula electoral diferente (Hare, Sainte-Laguë,...) o un sistema de listas cerradas pero no bloqueadas.⁷¹

⁷⁰ En el mismo sentido, Juan Carlos GAVARA DE CARA: *ob. cit.*, p. 13; en sentido contrario, Pablo SANTOLAYA MACHETTI: «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político*, n° 24, 1987, p. 36.

⁷¹ Sobre el desbloqueo de las listas y el empleo de la fórmula Sainte-Laguë en las elecciones al Congreso, Enrique GUILLÉN LÓPEZ: «El sistema electoral del Congreso de los Diputados»,..., pp. 222 y ss. ; sobre la fórmula electoral y el sistema de listas autonómico, Joan OLIVER ARAUJO: *ob. cit.*, pp. 267 y ss.

Sí se han animado algunos Parlamentos autonómicos a introducir criterios de paridad en sus leyes electorales: es lo que ha ocurrido en Illes Balears, Castilla-La Mancha, País Vasco y Andalucía.⁷² Las dos primeras normas fueron recurridas en su día por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, por lo que no llegaron a aplicarse en las elecciones autonómicas de 2003; sí se aplicaron en las elecciones de 27 de mayo de 2007 a resultas de la admisión de los desestimientos de los recursos (AATC 331/2006, de 26 de septiembre, y 359/2006, de 10 de octubre)⁷³ y de la propia aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Mejor suerte tuvo desde el inicio la Ley vasca, que sí se aplicó en las elecciones de 17 de abril de 2005, dando como resultado una

72 La Ley 6/2002, de 21 de junio, da una nueva redacción al artículo 16 de la Ley electoral de las Islas Baleares; el nuevo párrafo cuatro dispone que «Con el fin de hacer efectivo el principio de igualdad en la participación política, las candidaturas electorales deberán contener una presencia equilibrada de hombres y mujeres. Las listas se integrarán por candidatos de uno y otro sexo ordenados de forma alternativa».

La Ley 11/2002, de 27 junio, de modificación de la Ley 5/1986, Electoral de Castilla-La Mancha, añade un nuevo apartado 1 bis al artículo 23 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha, con la siguiente redacción: «Para garantizar el principio de igualdad en la representación política, las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores, alternarán hombres y mujeres, ocupando los de un sexo los puestos pares y los del otro los impares. La Junta Electoral sólo aceptará aquellas candidaturas que cumplan este precepto tanto para los candidatos como para los suplentes».

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, modifica la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, añadiendo un párrafo, con el número 4, al artículo 50 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, con el siguiente tenor: «4. Las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes».

La Ley 5/2005, de 8 abril, modifica la Ley 1/1986, Electoral de Andalucía, de manera que el apartado 1 del artículo 23 de la Ley Electoral de Andalucía queda redactado del siguiente modo: «1. La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria, mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares».

73 «<http://www.tribunalconstitucional.es/AUTOS2006/ATC2006-331.html>» y «<http://www.tribunalconstitucional.es/AUTOS2006/ATC2006-359.html>» (consultados el 19 de mayo de 2012).

Cámara en la que por vez primera en la historia parlamentaria española el número de mujeres fue mayor que el de hombres.⁷⁴

74 Alberto ARCE JANÁRIZ se ocupa de todas estas perspectivas en su trabajo «Primeras leyes en España sobre paridad electoral», *Diario La Ley* de 23 de septiembre de 2002, pp. 1699 y ss.; ahí menciona la ya abundante bibliografía existente en España sobre las cuotas y la paridad electoral; entre ella, Elviro ARANDA ÁLVAREZ, *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Dykinson, Madrid, 2001; Paloma BIGLINO CAMPOS: «La composición equilibrada de las listas electorales», en el libro que ella dirige: *Nuevas expectativas democráticas y elecciones...*, pp. 73 y ss.; Marc CARRILLO LÓPEZ, «Cuotas e igualdad por razón de sexo: una reforma constitucional y un caso singular», en Luis LÓPEZ GUERRA (Coord.), *Estudios de Derecho Constitucional. Homenaje al Profesor Dr. D. Joaquín García Morillo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 163 y ss.; Ascensión ELVIRA PERALES, «Representación y sexo», *Cuadernos de Derecho Público*, n° 9, 2000, pp. 131 y ss.; María Luz MARTÍNEZ ALARCÓN: Cuota electoral de mujeres y derecho constitucional, Congreso de los Diputados, Madrid, 2007; Fernando REY NARTÍNEZ, «La discriminación positiva de mujeres», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 47, 1996, pp. 309 y ss.; Alfonso RUIZ MIGUEL, «En defensa de las cuotas electorales para la igualdad de las mujeres», *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n° 20, 2007, pp. 60-68; Octavio SALAZAR BENÍTEZ, «La presencia de las mujeres en los cargos públicos representativos», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n° 25, 1998, pp. 101 y sigs; VVAA, *Mujer y Constitución en España*, CEP, Madrid, 2000; VVAA, *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía*, Ponencias del Congreso celebrado en el INAP los días 4 y 5 de Abril de 2005; pueden consultarse en «http://www.inap.map.es/inapweb/goberna/act_form/ponencia.htm» (consultada el 19 de mayo de 2012).

Para un comentario jurisprudencial, véase Ignacio TORRES MURO: «Las SSTC 12/2008, de 29 de enero, y 13/2009, de 19 de enero, sobre las cuotas electorales: contenido, recepción y consecuencias», *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n° 24, 2009, pp. 30 y ss.

Se centran en la adopción de estas medidas en las legislaciones autonómicas Dolors FELIU I TORRENT, «Constitucionalitat de les mesures de democràcia paritària en els sistemes electorals autonòmics», *El Clip*, n° 20, Institut D'Estudis Autonòmics, 2002, quien postula la competencia autonómica para aprobar este tipo de medidas (pp. 16 y 17); Isabel ABELLÁN MATE SANZ, «La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las listas cremallera», *Revista de Estudios Autonómicos*, 2-3, julio 2002-junio 2003, INAP, quien pone en duda la constitucionalidad de estas leyes autonómicas (pp. 159 y ss.) y Enrique ÁLVAREZ CONDE: «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos» y Gerardo RUIZ-RICO RUIZ: «Paridad y acción positiva en el Derecho electoral autonómico», los dos en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas...*, pp. 100 y ss. y 145 y ss. Joan OLIVER ARAUJO: ob. cit., pp. 312 y ss.

Para un análisis politológico y constitucional, que tiene en cuenta las reformas introducidas por la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, véase Blanca RODRÍGUEZ RUIZ y Ruth RUBIO MARÍN: «De la paridad, la igualdad y la representación en el Estado democrático», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 81, 2007, pp. 115 y ss.

El panorama se aclaró con la aprobación de la ya citada Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, que al modificar la LOREG dispone (nuevo artículo 44bis): «en las elecciones de miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, las leyes reguladoras de los respectivos regímenes electorales podrán establecer medidas que favorezcan una mayor presencia de mujeres en las candidaturas que se presenten a las elecciones de la citadas Asambleas Legislativas»

También el Legislador electoral autonómico está habilitado para innovar en las formas de ejercicio del sufragio, puesto que la reserva legal en la materia lo es a favor del órgano dotados de competencias, que no es otro que el Parlamento de la Comunidad Autónoma.⁷⁵

Una de los formas de ejercicio del sufragio es el voto electrónico, por lo que las leyes electorales autonómicas pueden incorporarlo a los comicios a las respectivas Asambleas legislativas y esto es lo que ha llevado a cabo el Parlamento Vasco con la Ley 15/1998, de 19 de junio, «la primera respuesta al desafío de las nuevas tecnologías y sus implicaciones en el proceso democrático» (Exposición de Motivos).

No nos ofrece duda alguna la constitucionalidad de esta reforma legal, que hasta la fecha no ha sido imitada en las restantes leyes electorales autonómicas. Sin embargo, no deja de llamar la atención que transcurridos 13 años desde su aprobación nunca se haya puesto en práctica, ni en los comicios autonómicos ni en las elecciones a las Juntas Generales.⁷⁶

⁷⁵ Nos ocupamos con más detalle de esta cuestión en «El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos»,..., pp. 195 y ss. En fechas más recientes sobre este particular, Luis GÁLVEZ MUÑOZ: «Reflexiones sobre el voto electrónico en las Elecciones Autonómicas», en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas*,..., pp. 185 y ss.

⁷⁶ Para información en Internet, véase «<http://www.euskadi.net>» (consultada el 19 de mayo de 2012). Estudiamos esta forma de ejercicio del sufragio «El voto electrónico y el mito de Prometeo», en Lorenzo COTINO HUESO (Coord.), *Libertades, democracia y gobierno electrónicos*, Comares, Granada, 2006, pp. 149 y ss. Para un análisis del sistema vasco, véanse los estudios de Rosa María FERNÁNDEZ RIVEIRA: «El voto electrónico: el caso vasco», *Revista de Estudios Políticos*, n° 112, 2001, pp. 199-236, y «El incierto potencial derivado de la conjunción derecho de voto y nuevas tecnologías. El nuevo proyecto de ley de voto electrónico en Euskadi», en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, núm. 1, 2005 (ejemplar dedicado a *Los derechos fundamentales y las nuevas tecnologías*), pp. 345-369; también Inaki LASAGABASTER HERRARTE, «Sobre la democracia y las nuevas tecnologías», en el trabajo editado por el mismo autor *New technologies and democracy. Nuevas tecnologías para la democracia*, HAAE/IVAP, Oñati, 2002.

También es muy amplia la libertad del Legislador autonómico para seleccionar la concreta fórmula electoral de tipo proporcional que servirá para convertir los votos en escaños. Es conocido que no se ha aprovechado esta disponibilidad para introducir fórmulas, como la «cuota Hare» o la «Sainte-Laguë», que en determinados contextos (circunscripciones de tamaño pequeño y asambleas legislativas reducidas) podrían ofrecer mayor proporcionalidad que la fórmula D'Hondt usada hasta la fecha aunque no se mencione este nombre en las leyes.⁷⁷ Por mencionar un ejemplo del derecho comparado, sí han hecho uso de esta libertad los Länder alemanes, que han optado o bien por la fórmula D'Hondt o, en la mayoría de los casos, por la fórmula Hare-Niemeyer.⁷⁸

Finalmente, el Legislador autonómico, también salvo que el Estatuto haya cerrado esta opción, puede alterar el porcentaje que representa la barrera electoral, lo que puede tener especial trascendencia en los comicios autonómicos, pues hay numerosos casos de circunscripciones de gran tamaño (129 en la Asamblea de Madrid, por citar el ejemplo más relevante) donde la barrera sí cumple la función a la que está llamada, impidiendo que accedan a las Cámaras representativas de las Comunidades Autónomas opciones políticas que de otra manera sí estarían representadas.⁷⁹ Ya se ha dicho que la rebaja del 5 al 3% en la Ley electoral vasca permitió en las elecciones de 13 de mayo de 2001 el acceso a la Cámara de una formación (Esquer Batua), que con la primera barrera no habría conseguido escaños.

77 Artículo 18 Ley electoral de Andalucía, 14 Ley electoral de Aragón, 13 Ley electoral del Principado de Asturias, 12 Ley electoral de las Islas Baleares, 17 Ley electoral de Cantabria, 20 Ley electoral de Castilla y León, 17 Ley electoral de Castilla-La Mancha, artículo único de la Ley por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña, 19 Ley electoral de Extremadura, 10 Ley de elecciones al Parlamento de Galicia, 18 Ley electoral de la Comunidad de Madrid, 15 Ley electoral de la Región de Murcia, 10 Ley electoral de Navarra, 12 Ley electoral al Parlamento Vasco, 20 Ley electoral de La Rioja, 11 Ley electoral de la Comunidad Valenciana.

78 Al respecto, W. SCHREIBER: *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Carl Heymans Verlag, 2002, pp. 199 y ss., y en lengua castellana el estudio de GAVARA DE CARA y VALLÈS VIVES: *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos...*, pp. 105 y ss.

79 Sobre las diferentes situaciones en Alemania, W. SCHREIBER: *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag...*, pp. 217 y ss., y en lengua castellana las detalladas referencias de GAVARA DE CARA y VALLÈS VIVES: *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos...*, pp. 112 y ss., y Antonio TORRES DEL MORAL: «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas», en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas...*, pp. 229 y ss., y Joan OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales autonómicos...*, pp. 353 y ss.

VI. LEYES ELECTORALES AUTONÓMICAS REDUNDANTES, «REGLAMENTARIAS», MINIMALISTAS Y RÍGIDAS

Como resultado de dos factores de suma –la aplicación a los comicios autonómicos de 115 artículos de la LOREG más las disposiciones incorporadas a los Estatutos de Autonomía– y uno de resta –la escasa innovación, dentro de las posibilidades existentes, del legislador autonómico–, las vigentes Leyes Electorales de las Comunidades Autónomas tienen un contenido que, en muy pocas palabras, podría definirse como redundante, reglamentario y minimalista.

Es redundante, en primer lugar, porque en dichas normas legales el Legislador autonómico ha venido a reproducir las disposiciones incluidas en la LOREG y que, por mandato de la Disposición Adicional Segunda de esta norma, ya serían de aplicación en las elecciones a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. De esta manera se puede conseguir una norma con apariencia de «ley electoral», pero a poco que se indague en su contenido se constata que poco parecido tiene con la realidad.

Un buen ejemplo de este contenido redundante lo encontramos en la Ley 5/1990, de 5 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco, que es la más extensa de las leyes electorales autonómicas (154 artículos), pero a costa de reproducir el contenido de buen número de preceptos de la LOREG. No obstante, debe recordarse que el Legislador electoral vasco ha sido de los pocos que, a pesar de todo, ha decidido aprovechar sus espacios de decisión, cosa que ha hecho con la incorporación del voto electrónico, con la introducción de un sistema que garantiza la presencia en del 50% de mujeres en las listas electorales y con la «interesada» rebaja de la barrera electoral del 5 al 3%.

En la línea redundante, no deja de ser llamativo que diversas leyes electorales autonómicas (Andalucía, Asturias, Extremadura) utilicen el mismo ejemplo que el incluido en el artículo 163 de la LOREG sobre la forma de atribución de escaños, o, simplemente, se limiten a remitirse «a la forma establecida en el artículo 163.1, letras b), c), d) y e) de la LOREG» (Cantabria) o al «ejemplo práctico que se refleja en el artículo 163 d)» (Castilla-La Mancha; en términos similares, Illes Balears, Madrid, Navarra).

Además, la redundancia normativa también se produce respecto de las propias previsiones estatutarias, vigentes o transitorias; así, por ejemplo, el artículo 25.4 del Estatuto del Principado de Asturias (Las elecciones serán convocadas por el Presidente del Principado, en los términos previstos en la

Ley de Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años) y el artículo 15.1 de la Ley de Elecciones a la Junta General del Principado («Las elecciones a la Junta General del Principado serán convocadas por el Presidente del Principado en los términos previstos en la ley que regule el Régimen Electoral General, de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años»); por su parte el artículo 10 de esta última norma («El territorio del Principado de Asturias se divide para las elecciones a Diputados de la Junta General en las circunscripciones electorales de Centro, Occidente y Oriente») reproduce lo previsto en su día en la Disposición Transitoria Primera del Estatuto («La provincia de Oviedo, a estos efectos, se dividirá en tres circunscripciones electorales: Oriente, occidente y centro»).

Hemos apuntado también que las leyes electorales autonómicas tienen una buena parte de contenido «reglamentario», pues el elevado grado de predeterminación del sistema electoral contenido en el Estatuto respectivo convierte, en numerosas ocasiones, a la norma legal en un mero desarrollo de detalle.⁸⁰

Así, por mandato del nuevo Estatuto de Andalucía: «La circunscripción electoral es la provincia. Ninguna provincia tendrá más del doble de Diputados que otra... Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y sesenta días posteriores a la expiración del mandato» (artículo 104); la ley electoral «establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales, y regulará la obligación de los medios de comunicación de titularidad pública de organizar debates electorales entre las formaciones políticas con representación parlamentaria» (artículo 105).

Como tercer rasgo, el contenido de las leyes electorales autonómicas es, en buena parte de los casos, mínimo; el ejemplo más acabado de «minimalismo legislativo» es el de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid, que se compone de 26 artículos.

⁸⁰ En el mismo sentido, Juan Carlos GAVARA DE CARA: «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público*,..., p. 70; con carácter general véanse los trabajos de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO: *La ley autonómica en el sistema constitucional de fuentes del derecho*, Marcial Pons, Madrid, 2001; en especial, pp. 45 y ss., y Luis María Díez-PICAZO: «Fuerza de ley y principio de autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 10, 1998, pp. 177 y ss.

Esta austeridad normativa es deliberada si nos atenemos a las declaraciones de intenciones contenidas en los preámbulos o exposiciones de motivos; así, por citar dos ejemplos,

el preámbulo de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid, anuncia que «el criterio seguido,..., ha sido el de mantener una gran economía normativa, es decir, el criterio de sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las Elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985,... Ello permite que la presente Ley Electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidades Autónomas –en este mismo sentido se ha de hacer constar que se han tenido en cuenta las soluciones aportadas por la legislación electoral aprobada hasta el momento por las demás Comunidades–, lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley»; por su parte, la Ley 2/1987, de elecciones a la Asamblea de Extremadura dice que «...este texto normativo ha procurado regular exclusivamente aquellos aspectos que son peculiares y propios del ámbito de aplicación de la Ley,... procurando no caer en reiteraciones innecesarias pero, al mismo tiempo, creando un texto normativo homogéneo que no sea una yuxtaposición de preceptos sino un todo armónico que permita una visión conjunta del modelo de elecciones a la Asamblea de Extremadura que en él se plasma.»

Finalmente, no deja de llamar la atención que estos contenidos redundantes, reglamentarios y minimalistas vayan a su vez acompañados, por prescripción estatutaria, de una extrema rigidez para su aprobación y modificación de la legislación electoral,⁸¹ que supera en ocasiones la prevista para la propia modificación del Estatuto.

La referencia tópica, aunque no la única, para ejemplificar esta rigidez ha venido siendo la barrera electoral para la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma de Canarias, donde, de acuerdo con la Disposición Adicional Primera del Estatuto,⁸²

81 Al respecto, y por todos, el exhaustivo comentario de Ángel GARRORENA MORALES: «Reforma y rigidez de la Ley Electoral en las Comunidades Autónomas», *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 4, octubre 2007.

82 Disposición que ha generado abundante literatura; entre otra, Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario: la

«... en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros, se establece que sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos en su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, al menos, el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma.»

Esta rigidez, prevista en algunos Estatutos,⁸³ ha ido extendiéndose al conjunto de la normativa electoral y ha encontrado una favorable acogida en la mayoría de las recientes reformas estatutarias:

así, de acuerdo con el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: «La Ley Electoral Valenciana, prevista en el apartado 1 del artículo anterior, será aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes de Les Corts...»; por su parte, el artículo 56.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña 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»; el artículo 41.4 del Estatuto de Autonomía de Illes Balears: «4. Una ley del Parlamento, aprobada por mayoría cualificada de dos tercios, regulará el total de Diputados que deben integrarlo, el número de Diputados que debe corresponder elegir en cada una de las circunscripciones electorales y las causas de inelegibilidad y de incompatibili-

insoponible permanencia de una disposición transitoria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 51, 1997, pp. 95 y ss.; «¿Control de constitucionalidad del derecho electoral autonómico?: acerca de la STC 225/1998 sobre el sistema electoral canario (de nuevo sobre la insoponible permanencia de una disposición transitoria)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, I, 1999, pp. 1971 y ss.; María Reyes PÉREZ ALBERDI: «Efectos de las barreras electorales: estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998», *Revista de Estudios Políticos*, n° 52, 2001, pp. 357 y ss.; Fernando RÍOS RULL: «El régimen electoral de Canarias», *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, cit., pp. 441 y ss. Una lectura muy crítica de la STC 225/1998 es la de Ángel GARRORENA MORALES: Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», en *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas...*, pp. 60 y ss.

⁸³ Además del Estatuto de Canarias, el de La Rioja también contempla la exigencia de los dos tercios (artículo 17): «El Parlamento será elegido por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Una Ley electoral del Parlamento de La Rioja, que requerirá la mayoría de dos tercios de sus miembros para su aprobación, regulará el proceso de elecciones, así como las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados, su cese y sustitución, asegurando la proporcionalidad del sistema». En los demás Estatutos la mayoría requerida es la absoluta.

dad que les afecten» y el artículo 17.4 del Estatuto extremeño alude a una «ley electoral, cuya aprobación requerirá mayoría de tres quintos de los diputados de la Asamblea...»

Si, como ya se apuntó,⁸⁴ mientras que el «sistema electoral» demanda una mayor rigidez que evite su disponibilidad en manos de mayorías contingentes, es asimismo oportuna una menor rigidez del «procedimiento electoral» para facilitar su adaptación a los cambios que impulsa y exige la experiencia de cada contienda electoral. Sin embargo, la generalización de la rigidez que parece consolidarse con las reformas estatutarias puede abocar o bien que siga sin aprobarse una ley electoral en Cataluña o que no puedan adaptarse las ya existentes.

No deja, además, de llamar la atención que sea más complicado en términos procedimentales aprobar o reformar una ley electoral autonómica, de escaso contenido por exigencias del guión estatutario y «básico», que la propia Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de donde ya se ha visto que emana buena parte del procedimiento electoral autonómico.

VII. CONCLUSIONES

A partir de las reformas de los Estatutos de la Comunidad Valenciana, Illes Balears, Aragón, Castilla y León, y Extremadura, su calendario electoral depende de los Presidentes de estas Comunidades y no de la aplicación mecánica de las disposiciones normativas que traen causa del «Acuerdo Autonómico» de 1981.

Pero el dominio de los tiempos no implica de manera necesaria un control sobre los procedimientos y este último depende de las propias capacidades y, en no poca medida, de las voluntades. Las exteriorizadas en las reformas estatutarias han consistido, por lo que al derecho electoral se refiere, en incorporar disposiciones de carácter sustancial (paridad electoral en los casos andaluz y catalán; debates electorales en el andaluz, fijación del número mínimo de diputados en Cataluña) y procedimental (máxima rigidez para la aprobación de las leyes electorales en Cataluña, Comunidad Valenciana, Aragón, Illes Balears y Extremadura).

⁸⁴ Miguel AZPITARTE SÁNCHEZ «La dimensión constitucional del procedimiento electoral», *Teoría y Realidad Constitucional*,..., p. 443.

Como se ha reconocido en algún caso, se pretende, «blindar» estos contenidos frente al Legislador estatal y sus «condiciones básicas»; pero, se quiera o no, el «blindaje» se produce también respecto al propio Legislador electoral autonómico, que, en primer lugar, ya no puede disponer sobre lo que se ha añadido al Estatuto (por ejemplo, en el caso andaluz no puede dejar de regular los debates electorales) y, en segundo lugar, va a tenerlo muy complicado para poder actuar, dado que la extremada rigidez le obliga a concitar un gran acuerdo sobre lo que quiere hacer, lo que en el caso de Cataluña puede originar una mayor demora que la ya acumulada en la aprobación de su ley electoral.

Se constata así una doble desconfianza: una primera frente a las Cortes Generales cuando ejercen potestades propias y exclusivas; es decir, cuando aprueban la legislación electoral de ámbito general; a nuestro juicio, la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General y la interpretación que de la misma ha venido haciendo el Tribunal Constitucional justifican en parte, desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas, esta prevención y la reacción frente a la misma vía Estatuto de Autonomía.

Desde luego no parece compatible con la naturaleza del Estado autonómico español que la igualdad en el ejercicio del sufragio en los procesos electorales autonómicos se pretende garantizar con la batería legislativa incluida en la Disposición Adicional Segunda de la LOREG. No hay ningún fundamento para sostener que la selección de los representantes políticos que permitirán la expresión de la pluralidad existente en una Comunidad Autónoma va a ser «más igual» porque este supervisada por una administración electoral netamente estatal o porque venga predeterminada de manera inflexible la duración de la campaña electoral o el día preciso en el que deben celebrarse los comicios.

Aunque lo obvio no debe ser recordado, dadas las circunstancias quizá no esté de más reseñar que los procedimientos de selección de los órganos autonómicos de representación política deben ser generados, respetando las condiciones básicas de igualdad, por los propios poderes de la Comunidad, dotando así al sistema de las mayores dosis de autogobierno. Eso es lo que ocurre en dos sistemas federales clásicos como el estadounidense y el alemán.

La segunda desconfianza se proyecta sobre la Asamblea Legislativa de la propia Comunidad Autónoma, a la que se atenaza de dos formas: primero, incorporando al Estatuto buena parte del que sería el contenido propio de

la Ley electoral autonómica e incluyendo un mandato preciso de hacer al Legislador, al más puro estilo de la remisión reglamentaria; segundo, a través de la «trampa del consenso»; es decir, obligándole a recabar un altísimo grado de acuerdo entre los grupos parlamentarios para aprobar o modificar la ley electoral, lo que con toda probabilidad impedirá que buena parte de los eventuales contenidos se aprueben o modifiquen (la fijación de las circunscripciones, el reparto de los escaños entre ellas, la selección de la fórmula electoral proporcional, la determinación de la barrera electoral,...), pues ahí —piénsese por ejemplo en una futura asignación de escaños en las circunscripciones catalanas— está en juego el futuro político e institucional de los grupos implicados.

Lo curioso de esta segunda muestra de desconfianza es que en el ámbito político e institucional autonómicos es, precisamente, donde no se ha producido en España ninguno de los supuestos de hecho que podría justificarla: por una parte hemos visto el elevado grado de estabilidad parlamentaria que ha caracterizado desde el principio y, en buen número de casos, hasta la fecha, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en las que la mayoría que promueve o respalda una reforma estatutaria suele ser la misma que la que tiene posteriormente que desarrollarla; en el ámbito que nos ocupa aprobando o modificando la ley electoral.

Por otra parte, podría entenderse una desconfianza estatutaria sobre el Legislador electoral autonómico si éste hubiera dado abundantes muestras de su audacia normativa, incluyendo contenidos heterodoxos en el sistema electoral propio, pero los ejemplos de esta índole con contados y en muy pocas Comunidades Autónomas; sería el caso del voto electrónico en el País Vasco y el de las cláusulas para garantizar la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales, introducido por el Legislador electoral de Castilla-La Mancha, Illes Balears, País Vasco y Andalucía; sin embargo, ya hemos visto que en el caso andaluz se ha considerado conveniente incorporar esta última previsión al Estatuto de Autonomía, aunque bien pudiera tener una acusada vocación de temporalidad. Pero, sobre todo, debemos recordar que con el nuevo artículo 44bis de la LOREG, la presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales, en un porcentaje mínimo del 40%, es de obligada aplicación también en las Comunidades Autónomas que no han legislado en materia.

En esta línea, hemos constatado la pereza normativa que aqueja al Legislador electoral autonómico, que, salvo las puntuales excepciones ya comentadas, no ha introducido innovación alguna en la estructuración de las

listas (por ejemplo, desbloqueándolas); en la forma de ejercicio del voto o en la concreta fórmula de tipo proporcional (optando por la «cuota Hare» o la «Sainte-Laguë»); en algunos casos ni siquiera ha considerado oportuno mencionar a la Junta Electoral de Comunidad Autónoma.

En suma, respecto a la normativa electoral, las Asambleas Legislativas autonómicas han asumido, en la inmensa mayoría de los casos, un papel secundario, de mera ejecución o reiteración de las previsiones de la LOREG o del Estatuto; anodino y, en el caso de Cataluña, de convidado de piedra.

Aunque merced a las reformas estatutarias cada vez más Comunidades puedan decidir qué día celebrarán sus elecciones, en lo que a su derecho electoral respecta, los nuevos Estatutos no han hecho más que consolidar su tendencia a convertirse en la ley electoral de la Comunidad Autónoma, tanto en lo que se refiere a los elementos nucleares del sistema como a las cuestiones de carácter procedimental, relegando de nuevo a la ley electoral autonómica a una posición secundaria y, no obstante, extremadamente rígida.

Como es obvio, no se trata de introducir cambios en los sistemas electorales, estatales o autonómicos con el único propósito de diferenciarse o con fines experimentales, sino de trasladar al ámbito propio de decisión reformas que, especialmente en un momento de crisis aguda de las instituciones representativas, podrían contribuir a para que, recordando a Arendt,⁸⁵ la política vuelva a ser una promesa y no un problema.

⁸⁵ *The promise of politics*, Schoken Books, Nueva York, 2005; *La promesa de la política*, Paidós, Barcelona, 2008.

SUMARIO

ESTUDIOS

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER El sistema europeo de derechos fundamentales tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa	11
MIGUEL PRESNO LINERA Derecho electoral autonómico redundante, reglamentario, minimalista y rígido	99

NOTAS

JUAN MANUEL MURILLAS ESCUDERO La práctica legislativa de las CCAA sobre su Derecho Civil propio	145
DAVID SAN MARTÍN SEGURA La alteración de términos municipales en La Rioja y la defensa de la autonomía local. Consideraciones a partir de la segregación del exclave de Somalo	219

CRÓNICAS

ANTONIO FANLO LORAS Crónica legislativa	303
IGNACIO GRANADO HIJELMO Doctrina del Consejo Consultivo de La Rioja	311
PARLAMENTO DE LA RIOJA Información Parlamentaria	435
ALFONSO MELÓN MUÑOZ Crónica de Tribunales	471



UNIVERSIDAD
DE LA RIOJA