

Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General [en adelante LOREG] es directamente deudora de la Ley para la Reforma Política y del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Encuentra, por tanto, su origen y fundamentación en la legislación que se promulgó pensando en las primeras elecciones democráticas, de carácter preconstitucional. Su elaboración, como es lógico, estuvo muy condicionada por aquel momento político. Por ello, a la hora de analizar los rasgos de la LOREG, junto con los criterios puramente jurídicos, no podemos dejar de tener presente este condicionamiento. Cuestiones básicas que definen en gran medida su carácter como son la configuración de la provincia como circunscripción electoral y el establecimiento del sistema proporcional para las elecciones al Congreso y del sistema mayoritario en el caso del Senado, provienen de la legislación anterior. Asimismo, determinadas opciones técnicas encuentran también su antecedente en la legislación preconstitucional. De este modo, lo que el legislador creó pensando en las primeras elecciones democráticas, se constitucionalizó primero y se consolidó después sin seguir las opciones que marcaba la Disposición Adicional 8ª de la Constitución, que parecía imponer un mandato a las Cortes Generales de la I Legislatura para que elaborasen una nueva ley electoral. Sin embargo, ello no fue así y aquellas normas constituyen, en esencia, la legislación que se ha venido aplicando en las posteriores convocatorias electorales.¹

Teniendo en cuenta que la legislación electoral constituye la norma primaria de un Estado democrático,² el origen y la evolución que ha seguido la

¹ Con anterioridad a la aprobación de la LOREG en 1985, como normativa aprobada posteriormente a la Constitución, destacaron la L.O. 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, reformada por L.O. 12/1980, de 16 de diciembre; la L.O. 14/1980, de 18 de abril, sobre régimen de encuestas electorales; y la L.O. 6/1983, de 2 de marzo, de modificación de la Ley de Elecciones Locales.

² A este respecto, tampoco debemos olvidar la propia sustantividad del Derecho Electoral, el cual se encuentra informado por una serie de principios que configuran una especie de «axiología electoral» y que presentan una proyección normativa diferenciada. Cfr. a este

normativización de esta materia en nuestro país presenta una serie de características particulares.

De entrada, el comienzo de los trabajos para la elaboración de la primera ley general sobre materia electoral de la democracia no se produce como fin lógico de un proceso que comienza con la aprobación de la Constitución y que vendría determinado por la necesidad que impone ésta. La continuidad en los contenidos que aparecen en la LOREG es reflejo del espectro parlamentario existente en el momento de su tramitación, pero a ello contribuyó en igual medida la opinión manifestada por el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias, que se impuso a la propia voluntad política de acometer la labor de legislar de manera global sobre la cuestión electoral. En este sentido, en la serie de sentencias integrada por las SSTC 40/1981 de 18 de diciembre, 38/1983, de 16 de mayo y 72/1984, de 14 de junio, que sobre esta materia dicta el Tribunal en estos años, encontramos en primer lugar que éste acomete la determinación del término «régimen electoral general» que incluye el art. 81 CE para determinar que su regulación compete al Estado y que la expresión excluye únicamente las elecciones a senadores de designación autonómica y las elecciones autonómicas, que pasarían a ser los regímenes especiales, competencia de las Comunidades Autónomas. Asimismo, el Tribunal pasa a incluir expresamente en el ámbito del régimen general las elecciones locales, cuando el régimen local tiene una naturaleza bifronte sobre el que caben tanto competencias estatales como de las Comunidades Autónomas. Finalmente, el Tribunal establece la necesidad de elaborar una ley general que regule el contenido esencial de la materia electoral, por entender – con un criterio excesivamente formalista –, que se hace necesaria una regulación unitaria frente a las parciales que se venían realizando, las cuales únicamente podrían realizarse una vez establecida la ley electoral general. Imponiendo sus propias preferencias de política legislativa, el Tribunal señaló de modo expreso que

«Para que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga, por lo menos, el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quienes pueden elegir, a quien se puede elegir y bajo que condiciones, para que espacio de tiempo y bajo que criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial.»

Después de la promulgación de la LOREG, norma que alcanzó un elevado consenso parlamentario pero que fue inmediatamente cuestionada, se realizaron sucesivas reformas. Por un lado, modificaciones que vinieron dadas por nuestro ingreso en la Unión Europea, como son la regulación de las elecciones al parlamento europeo y la necesidad, en algunos, casos de transponer el Derecho

respecto, Enrique Álvarez Conde: «Los principios del Derecho Electoral», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* nº 9 (1991), pp. 9-37 y *El Derecho de partidos*, Colex, Madrid, 2005. Cfr., asimismo, Jean Claude Masclet: *Droit Electoral*, PUF, París, 1989.

comunitario.³ Y por otra, reformas que afectaron a diversas materias como el voto por correo, el censo electoral y la Junta Electoral General, la regulación de la moción de censura y la cuestión de confianza en los municipios, y la de las causas de inelegibilidad.⁴

Salvando estos casos y alguna notable excepción como la reforma efectuada en 1991, a través de la Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo, sobre la composición y funciones de la Junta Electoral General y la novedades introducidas por la Ley de Partidos Políticos de 2002, las reformas de la Ley Electoral General llevadas a cabo no han tenido un carácter estructural y, en la mayor parte de las ocasiones, fueron acometidas por las necesidades manifestadas tras la celebración de las sucesivas elecciones.

En la VIII legislatura se realizaron dos nuevas reformas de la LOREG. Por una parte se aprobó con modificaciones una proposición de ley del Grupo IU-IPC Les Verds sobre la inclusión de las nuevas tecnologías en el proceso electoral, matizaciones en el voto por correo y la regulación del ejercicio del derecho al sufragio por parte de personas con discapacidad.⁵ Y por otro lado, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres introdujo el sistema de cuotas. Esta última reforma tampoco parece que haya supuesto una modificación sustancial del modelo electoral,⁶ toda vez que los resultados de las

³ Así, la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, que regula las elecciones al Parlamento Europeo; la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, que incluye una nueva regulación sobre el derecho de sufragio activo y pasivo a las elecciones al Parlamento Europeo además de importantes cuestiones como la reducción de la campaña y los gastos electorales y el escrutinio de las papeletas en las elecciones al Senado; la Ley Orgánica 1/1997, de 30 de marzo, que viene dada por la aplicación de la Directiva 94/80/CE, del Consejo, sobre elecciones municipales; la Ley Orgánica 3/1998, de 15 de junio, que permite la coincidencia de las diferentes elecciones y la Ley Orgánica 16/2003, de 28 de noviembre, sobre el número de parlamentarios europeos que corresponde elegir a España.

⁴ Ley Orgánica 6/1992, de 2 de noviembre, que regula el voto por correo; Ley Orgánica 3/1995, de 23 de noviembre, sobre la actualización continua del censo electoral y las competencias de la Junta Electoral Central; Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril que regula la moción de censura y la cuestión de confianza en el ámbito local y Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo sobre las causas de inelegibilidad de los condenados por sentencia firme y los condenados por sentencia no firme si lo son por delitos de rebelión, terrorismo o contra las instituciones del Estado. También regula la publicidad del censo electoral, las suplencias en las candidaturas de las listas electorales, los interventores y administradores electorales y las subvenciones.

⁵ Se trata de la Ley Orgánica 9/2007, de 8 de octubre, mediante la cual se modifican los arts. 24.4, 74, 87 y la Disposición Adicional primera. También habría que citar la Ley Orgánica 13/2007, respecto a la reforma de los arts. 215 y 220 de la LOREG

⁶ Este sistema de listas paritarias fue declarado conforme con la Constitución por la Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero, desechándose, con una fundamentación no bien articulada, que se produjera una violación del derecho de sufragio pasivo, que se produjera una invasión competencial autonómica, que supusiese un quebrantamiento de la unidad del cuerpo electoral, y que se violase el principio de igualdad formal, el derecho de asociación, la libertad ideológica, la libertad de expresión y el propio art. 6 CE. Anteriormente, y con motivo de las elecciones municipales del 2007, se plantearon diversos

elecciones generales del 2008 han supuesto de hecho una disminución del número de mujeres en los parlamentarios electos. Ello pone de relieve las deficiencias técnicas de la ley (falta de ajustes en el sistema de tramos, por ejemplo), que impiden, a veces, conseguir la finalidad inicialmente perseguida. Por lo demás, tampoco han faltado voces que han puesto de manifiesto que ésta podría haber sido la ocasión para acometer la reforma en profundidad de la Ley Electoral que se reclama desde diferentes ámbitos.⁷

Podemos afirmar, por tanto que, en términos generales, la actual legislación electoral tiene no sólo sus orígenes, sino que mantiene a grandes rasgos las características fundamentales de la legislación preconstitucional y no ha dejado de ser cuestionada desde su promulgación.

En este sentido se han realizado toda una serie de propuestas doctrinales, entre las cuales merecen destacarse las siguientes:

De un lado, es frecuente la opinión de que el sistema electoral que se ha aplicado hasta el momento favorece a los grandes partidos nacionales y a los partidos nacionalistas y que esto se traduce en un reparto de escaños que no se ajusta a la realidad social del país. El propósito sería pues corregir estos desajustes sin desestabilizar el sistema de partidos o afectar a la estabilidad gubernamental. Las propuestas para ello se suelen centrar en ampliar el número de diputados de modo que los nuevos escaños se distribuyan entre los partidos que obtengan, al menos, un porcentaje determinado de los votos en cómputo nacional. Esto supone considerar una circunscripción única para este nivel para reforzar la proporcionalidad,⁸ no requiriéndose para ello una reforma de la Constitución.

De otro lado, la reforma de la composición del Senado es otro de los temas que incide en la modificación de la normativa electoral. La gran mayoría de

amparos electorales por no cumplir con el sistema de cuotas establecido. El Tribunal no se pronunció sobre el fondo del asunto, pero en la STC 108/2007, de 10 de mayo, el voto particular del magistrado Rodríguez Zapata señala que la ley puede ser inconstitucional y producir un efecto inverso al inicialmente pretendido, debiéndose haberse planteado una autocuestión de inconstitucionalidad. Cfr. a este respecto, Paloma Biglino Campos: «La composición equilibrada de las listas electorales», en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Portal Derecho, Madrid, 2008;

⁷ Así, Manuel Carrasco Durán: «Sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: Un programa de mejoras técnicas», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 79 (2007) pp. 183-210. En realidad, la reforma de la LOREG fue reiteradamente planteada después de su aprobación. Cfr., a este respecto, AA.VV.: *Derecho electoral*, Madrid, 1993; José Ramón Montero: *La reforma del régimen electoral*, CEPC, Madrid, 1994; AA.VV.: *Reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; AA.VV.: «Los sistemas electorales en España y sus posibilidades de reforma», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario* n° 8 (1999).

⁸ Rubén Ruiz Rufino: «La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados», *Fundación Alternativas, EP* n° 19 (2006), propone, en concreto, ampliar el número de diputados de 350 a 400 de manera que los 50 nuevos escaños se distribuyan entre los partidos que obtengan, al menos, el 3% de los votos en cómputo nacional. Los 350 escaños se distribuirían tal y como se realiza ahora en 52 circunscripciones y utilizando el método d'Hondt. La barrera electoral se mantendría en el 3% de los votos válidos emitidos.

senadores se elige por sufragio universal, libre y directo; el resto, los senadores autonómicos, mantienen la legitimidad democrática aun respondiendo a una representatividad indirecta. Las alternativas que se pueden plantear siguiendo esta línea son diversas, y van desde atribuir la elección de los senadores a los órganos de gobierno o a los Parlamentos regionales hasta introducir un sistema de elección directa de los mismos.⁹ El propio Consejo de Estado ha planteado en torno al tema dos opciones. En ambas se reduce el número de senadores y el reparto se realizaría de la siguiente manera: en una, cada Comunidad Autónoma elegiría a seis senadores, otro por cada millón de habitantes y otro más por cada provincia de las que la compongan (excepto en Comunidades uniprovinciales), mientras que Ceuta y Melilla elegirían a dos senadores cada una. En la primera opción recogida por el Informe la elección se haría por sufragio universal directo, mientras que en la segunda opción se elegiría un senador por sufragio universal directo en cada provincia y al resto los elegirían las asambleas. En ambos casos, la elección directa se haría coincidir con los comicios autonómicos.

Junto a este tipo propuestas de reforma de la LOREG, encontramos otras que fijan su atención en las características técnicas de la ley. La mejora de la técnica legislativa de la LOREG redundaría en la concreción en su aplicación y facilitaría el cumplimiento del acceso en condiciones de igualdad al ejercicio de funciones y cargos públicos que ha de garantizar la normativa electoral. En este marco se han realizado aportaciones como la subsanación de defectos de la normativa electoral que regula las vías de recurso ante órganos jurisdiccionales frente a actos de la Administración electoral y de la Oficina del Censo Electoral. La reforma permitiría a los partidos políticos efectuar reclamaciones sobre los datos que consten en el censo durante el periodo electoral. Además, se atribuiría al juez de lo contencioso-administrativo el conocimiento de estos recursos, se ajustaría el proceso de resolución de los mismos y se aplicaría la tramitación acelerada del recurso de amparo electoral a las impugnaciones de resoluciones de la Oficina del Censo Electoral. Se precisaría el régimen de los recursos judiciales de la Juntas Electorales que se pronuncien sobre acuerdos de Juntas Electorales de categoría inferior, el desarrollo de la regulación contra la proclamación de candidatos, la adecuación del régimen jurídico de las reclamaciones sobre el escrutinio y las causas de impugnación de los acuerdos de las Juntas Electorales sobre la proclamación de los candidatos electos en el recurso contencioso electoral. Por último, la regulación del recurso de amparo electoral se incluiría en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.¹⁰

⁹ Cfr. Fernando Santaolalla López: «La representación territorial y el Senado. En torno a la propuesta del Consejo de Estado», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 79 (2007), pp. 47-82, donde realiza un estudio comparativo de los países de nuestro entorno y reafirma la contradicción que se produce en la cámara alta entre su composición y su cometido.

¹⁰ Manuel Carrasco Durán: «Sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General...», cit.

Todas estas propuestas doctrinales, unas más que otras, implican una modificación sustancial de la LOREG. Ahora bien, junto a ellas, no hay que olvidar la necesario modificación de nuestra normativa electoral en orden al sistema de distribución de competencias en esta materia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ahondando mas en la necesidad de que estamos en presencia de una materia compartida, donde es posible la existencia de competencias exclusivas por parte de ambos entes. Con ello, se evitarían muchas de las disfuncionalidades del sistema y se acentuaría el elemento dinámico de nuestro modelo electoral.

Junto a estas propuestas doctrinales, la LOREG también esta siendo objeto, en la recién estrenada Legislatura, de diversos intentos de reforma normativa, entre las cuales merecen destacarse las siguientes:

- La Proposición de Ley presentada a instancias de la diputada Rosa Díez González, de Unión, Progreso y Democracia, que básicamente propone la ampliación del número de diputados de 350 a 400, sustituir la circunscripción provincial por la autonómica, y proceder a la elección de la mitad de la cámara baja, 200 diputados, en una circunscripción única nacional, excluyéndose de este segundo recuento a las candidaturas que no obtengan sus votos en un conjunto de comunidades que sumen el 65% de la población española.¹¹ La propuesta recoge asimismo una reforma de la Constitución por las cuestiones a las que afecta (modificación de la circunscripción electoral y tamaño del Congreso). La consecuencia fundamental que tendría en el panorama político español la aprobación de esta proposición sería una fuerte bajada en el número de escaños obtenidos por los partidos nacionalistas puesto que estarían excluidos del segundo recuento por falta de representatividad en todo el territorio nacional.
- En trámite también se encuentra la Proposición de Ley presentada por los diputados del Bloque Nacionalista Gallego Francisco Jorquera Caselas y Olaia Fernández Dávila. En este caso se repite la propuesta realizada en la VIII legislatura y que resultó rechazada por el Pleno del Congreso en relación con el ejercicio del derecho al voto por parte de los residentes en el exterior.¹²
- La iniciativa del Grupo Parlamentario de *Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds*, que repiten la presentada en la anterior legislatura sobre publicidad informativa institucional durante el periodo electoral.¹³ Además del mismo grupo proviene la proposición para facilitar la participación política de las Fuerzas de Seguridad de carácter civil, fuera del ejercicio de sus funciones.¹⁴

¹¹ BOCG. Congreso de los Diputados nº B-99-I de 25/04/2008.

¹² BOCG. Congreso de los Diputados nº B-103-I de 05 de mayo de 2008.

¹³ BOCG. Congreso de los Diputados nº B-96-I de 25 de abril de 2008.

¹⁴ BOCG. Congreso de los Diputados nº B-95-I de 25 de abril de 2008.

- Y por último, la Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Catalán (*Convergència i Unió*) para establecer circunscripciones electorales de ámbito autonómico en las elecciones al Parlamento Europeo.¹⁵

Junto a ello hay que mencionar la creación en el Congreso de los Diputados de una Subcomisión para el estudio de la reforma electoral, habiendo presentado los diferentes partidos políticos sus propuestas de reforma. Asimismo, y a solicitud del Gobierno, el Consejo de Estado emitió un extenso informe sobre esta cuestión, en el cual se recogen las tesis defendidas por la doctrina mayoritaria. En nuestra opinión la reforma electoral proyectada tampoco tendrá un carácter estructural, limitándose a una serie de cuestiones concretas, como es el voto de los inmigrantes en las elecciones locales, previamente pactadas por los partidos políticos mayoritarios.

No dejan de ser iniciativas importantes puesto que, como venimos repitiendo, afectan a uno de los puntos claves de la controversia política y, por la materia contemplada, a las mismas bases de nuestro sistema. Pero, aun así, tampoco suponen la reforma exhaustiva que, teniendo en cuenta el origen y el proceso que ha seguido la regulación del régimen electoral, se hace necesaria. No cabe duda de que nuestra legislación electoral ha propiciado una estabilidad institucional que ha favorecido el asentamiento del sistema de partidos. Pero no es menos cierto que la demanda de una reforma es cada vez mayor desde los ámbitos jurídico, político y social. Esperemos que la reforma anunciada por el Gobierno, quien ha solicitado al Consejo de Estado un informe sobre la reforma del régimen electoral general, incluya el parecer sobre las cuestiones demandadas por los diferentes partidos políticos. Es de esperar, pues, que nuestra «constitución electoral»¹⁶ experimente un cambio importante a través de la nueva LOREG y que tenga su continuidad en un futuro proceso de reforma constitucional.

Por su parte, los primeros Estatutos de Autonomía realizaron muy escasa innovación en materia electoral, mostrándose incapaces de aprovechar el estrecho margen que dejaba nuestra jurisprudencia constitucional en el sentido de que únicamente dejarían de formar parte del régimen electoral general aquellos aspectos que fuesen regulados por los propios estatutos de Autonomía. Es decir, el amplio margen de la supletoriedad de la LOREG fue confirmado por los propios Estatutos. Incluso alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de Cataluña, aun a día de hoy carece de una ley electoral propia.

Desde estos planteamientos, hay que afirmar –lo cual parece tener una menor justificación–, que las reformas estatutarias que se iniciaron a partir del 2006 no han supuesto, salvo alguna excepción, novedades normativas importantes.

¹⁵ BOCG. Congreso de los Diputados nº B-25-I de 11 de abril de 2008.

¹⁶ Expresión debida a Francisco Caamaño Domínguez: «Elecciones y Tribunal Constitucional. ¿Una intersección no deseada?», *Revista de las Cortes Generales* nº 41 (1997), pp. 91-121.

Es decir, estamos en presencia de nuevos Estatutos con viejos sistemas electorales.¹⁷ Y ello, porque los llamados poderes estatuyentes estaban más preocupados en otros contenidos estatutarios y únicamente consideraron conveniente elevar a la categoría de norma estatutaria, con la consiguiente congelación de rango, aquellas cuestiones que anteriormente eran objeto de desarrollo normativo autonómico. Y esta decisión obedeció no a un problema de técnica normativa sino simplemente a la intención de dotar a la norma estatutaria de contenidos más extensos, con una evidente emulación constitucional. La ausencia de innovaciones estatutarias en materia electoral es, por tanto, una característica común a los actuales procesos de reforma estatutaria. En este sentido, y por poner un ejemplo significativo, hay que indicar que son muy pocos los Estatutos de Autonomía que han asumido, como título competencial propio y específico las competencias en materia electoral. Entre los primitivos Estatutos únicamente el País Vasco y Navarra y entre los *nuevos* tan solo el Estatuto de Andalucía.

2. LA HOMOGENEIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Para analizar los sistemas electorales autonómicos es necesario partir del estudio del régimen electoral dentro del marco constitucional, las sentencias que ha dictado sobre el tema el Tribunal Constitucional, la distribución de competencias y el modelo y alcance del desarrollo al que han llegado las Comunidades Autónomas. En principio, hay que afirmar que la uniformidad es el rasgo común entre las legislaciones electorales autonómicas. Este desarrollo uniforme ha venido determinado por cuatro factores: por su incidencia sobre algunos derechos fundamentales, que son competencia estatal; por el sistema de delimitación competencial legalmente establecido; por la interpretación, excesivamente uniforme, de nuestra jurisprudencia constitucional; y por la falta de imaginación de los legisladores autonómicos. Es decir, que a esta situación han contribuido no solo exigencias constitucionales, sino también decisiones políticas de los legisladores autonómicos, no habiéndose aun establecido auténticos mecanismos de cooperación entre las instancias estatales y las autonómicas.¹⁸ Si bien tampoco debemos olvidar que la característica de la uniformidad de los

¹⁷ Así lo entiende Miguel Ángel Presno Linera: «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* n° 5 (2007), pp. 101 y ss.

¹⁸ Así lo entiende, acertadamente, Juan Carlos Gavara de la Cara: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, CEPC, Madrid, 2007, muchas de cuyas conclusiones hacemos nuestras.

sistemas electorales es general en el ámbito del Derecho comparado.¹⁹ En consecuencia con ello, la homogeneización de los sistemas electorales autonómicos viene determinada por las características que siguen.

2.1 La afectación de determinados derechos fundamentales que imponen una cierta uniformidad en la regulación de las condiciones básicas de la participación política

Como es sabido, la Constitución configura la igualdad como un principio y valor que impregna todo el ordenamiento jurídico (art. 1), a la vez que como un derecho subjetivo (art. 14) y como un referente para las políticas públicas del Estado, que deben tender a la igualdad sustancial y material (art. 9.2). La igualdad también está directamente relacionada con el art. 23.2 (SSTC 30/1993 y 225/1998). Como se señala en la STC 12/2008, de 29 de enero,

«El art. 9.2. expresa la voluntad del constituyente de alcanzar no solo la igualdad formal sino también la igualdad sustantiva, al ser consciente de que únicamente desde esa igualdad sustantiva es posible la realización efectiva del libre desarrollo de la personalidad; por ello el constituyente completa la vertiente negativa de proscripción de acciones discriminatorias con la positiva de favorecimiento de esa igualdad material.»

La igualdad material (carácter transversal) se proyecta también sobre la representación. «siendo un elemento definidor de la ciudadanía».²⁰

Por otra parte, el art. 23 CE consagra el sufragio como un derecho fundamental, habiendo señalado nuestro Tribunal Constitucional la necesaria conexión existente entre representación y elección popular (STC 10/1983, de 21 de febrero). Todo lo cual conduce a destacar la importancia de la Ley Electoral en todo sistema político, pues la misma afecta a los postulados básicos del sistema democrático, debiendo ser concebida como una de las manifestaciones primarias del principio democrático. Asimismo, la consagración del sufragio como derecho fundamental hay que situarla en el ámbito general del art. 14 CE, puesto que la igualdad en el sufragio es garantía para la consecución de la igualdad política. El

¹⁹ Cfr., a este respecto, Juan Carlos Gavara de la Cara y Francesc Vallés Vives: *Los regímenes electorales territoriales en los estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*, Congreso de los Diputados, Madrid 2007.

²⁰ Cfr., a este respecto, Gumersindo Trujillo: «El estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 2, (1981); Ángel Garrorena Morales y Manuel Aragón Reyes: *Representación política y Constitución democrática*, Cívitas, Madrid, 1991; Miguel Ángel Cabellos Espíerrez: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del Derecho Comunitario*, CEPC, Madrid 2001; Javier Barnés Vázquez: *Problemas y perspectivas del art. 149.1.1 de la Constitución española*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004; A. Lázaro Riol: «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 59 (2000), pp. 210 y ss.

ejercicio de tal derecho, bien sea en el marco del ordenamiento jurídico estatal como en los autonómicos, está condicionado por el marco general corrector de desigualdades que aquel supone.

A este respecto, hay que recordar que nuestra jurisprudencia constitucional (STC 75/1983) ha señalado que el art. 14 prohíbe la discriminación en general, y que si ésta tiene lugar por alguno de los supuestos expresamente previstos en el mismo, es éste el precepto violado y no el art. 23.2. Y ello, porque el principio de igualdad ante la ley impide que el legislador otorgue un trato distinto a las personas que se hallen en la misma situación (STC 144/1988). Asimismo, la STC 161/1988 ha declarado que cuando se viola el derecho del candidato a ser elegible también se vulnera el derecho del elector a participar en el proceso de designación de sus representantes.

La regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales es competencia exclusiva del Estado según el art. 149.1.1 CE, lo cual no impide la existencia de competencias, también exclusivas, por parte de las Comunidades Autónomas. La inclusión del término «básicas» supone que estamos ante una competencia, el ejercicio de los derechos constitucionales, compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por tanto, las condiciones que no tengan esta consideración podrán ser reguladas en los Estatutos. Pero son además condiciones «básicas» y en esta condición son atribuidas al Estado porque afectan a derechos fundamentales (STC 37/1987, de 14 de abril). Siguiendo el criterio constitucional de atribución de competencias, las Comunidades Autónomas podrán regular las materias que no correspondan al Estado si así lo incluyen en sus estatutos, por lo que podrán desarrollar el contenido de la igualdad en el ejercicio del derecho al sufragio. Además, el alcance de esta regulación será el establecido en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Se establece así un doble límite para establecer cuál va a ser la normativa electoral que afecte a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias: lo que establezca el Estatuto y lo que determine el Estado central, en este caso a través de la LOREG.

Este precepto, como ha reiterado nuestra jurisprudencia constitucional, no atribuye al Estado competencias de armonización de las respectivas legislaciones autonómicas. El art. 149.1.1 no supone una interpretación del art. 139, sino que su finalidad es garantizar la aplicación del principio de igualdad en cada ordenamiento autonómico.²¹ Estamos en presencia de una competencia estatal con un efecto

²¹ Cfr., a este respecto, Ignacio de Otto Pardo: *Estudios sobre Derecho estatal y autonómico*, Cívitas, Madrid, 1986; Mercè Barceló Serramallera y Francesc de Carreras: *Derechos y deberes constitucionales en el estado autonómico. Un análisis sobre la relación entre la organización territorial del Estado y en regulación de los derechos y deberes constitucionales*, Cívitas, Madrid, 1991; Gerardo J. Ruiz-Rico: *Los límites constitucionales del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2001; José Luis Carro Fernández-Valmayor: «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el art. 149.1.1. de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 1 (1981), pp. 133-160; Miguel Ángel Cabellos Espíerrez: *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos...*, cit., AA.VV.: «La función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de distribución de

transversal sobre numerosas competencias autonómicas y que, indudablemente, ha de producir un efecto homogenizador de las mismas, aunque no puede ser utilizado como una competencia estatal para restringir las competencias de las Comunidades Autónomas. Lo contrario —es decir, conceder una fuerza expansiva a este título competencial horizontal del Estado—, supondría una interpretación que podría alterar todo el sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Es decir, no estamos en presencia de una intervención normativa estatal de carácter general, ni tampoco ante una técnica de armonización de la legislación autonómica, pues como ha señalado nuestro Tribunal Constitucional (STC 37/1987), las condiciones básicas no pueden implicar un tratamiento uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en cualquier parte del territorio del Estado. El art. 149.1.1 no configura un título, pues, competencial residual.

2.2 El sistema de distribución competencial en materia electoral

Dada la interpretación efectuada por nuestra jurisprudencia constitucional, el propio sistema de distribución competencial en materia electoral ²² ha conducido a una extensión de los títulos competenciales del Estado frente a los títulos competenciales autonómicos (art. 148.1.1).

La mayoría de los Estatutos de Autonomía no ha configurado la materia electoral como un título competencial específico, sino que lo ha deducido de su potestad de autoorganización (art. 148.1). ²³ Únicamente a raíz de las reformas estatutarias del 2006 han procedido algunas Comunidades a reconocer de forma expresa sus competencias en materia electoral. ²⁴

competencias», Barcelona, 1992; Juan María Pemán Gavín: *Igualdad de derechos y autonomías territoriales*, Prensas Universitarias, Madrid, 1992; José Tudela Aranda: *Derechos constitucionales y autonomía política*, Herri Ardulariaritzaren Euskal Erakundea, Madrid, 1994; Javier Barnés Vázquez: *Problemas y perspectivas del art. 149.1.1...*, cit.

²² Cfr., a este respecto, Juan Carlos Gavara de la Cara: «La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías», *Cuadernos de Derecho Público* n° 22-23 (2004), pp. 9-82; Pablo Santaolaya Machetti: «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político* n° 24 (1987).

²³ Como excepciones a este título competencial general, podemos mencionar al EAPV (art. 10.3., donde se habla de competencia exclusiva en materia de legislación electoral interior), el EAN (art. 49.1, donde se habla de la competencia exclusiva para aprobar normas y procedimientos electorales para al constitución de las instituciones de autogobierno), y los arts. 46 (donde se habla de la competencia sobre normas y procedimientos electorales para la constitución de sus instituciones de autogobierno, en el marco del régimen electoral general) y el art. 105, ambos del EAAAnd, que determinan el contenido mínimo de la ley electoral

²⁴ Además, de los citados en nota anterior, cfr. art. 49.1. EACV, art. 62.2 EAC, art. 24.4. EAIB, arts. 46 y 105 EAA y art. 37.6. EAAr. Cfr., a este respecto, Francesc de Carreras: «Organització de les institucions d'autogovern», en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Institut d' Estudis Autonòmics, Barcelona, 1988; José Luis Carro Fernández-Valmayor:

La utilización del título competencial genérico, «organización de sus instituciones autogobierno», incluye el específico de la materia electoral, pero parece más acorde este último, pues la especificidad es una característica ínsita a la noción de competencia. En efecto, el título general afecta a la forma de gobierno y el título específico a una cuestión más puntual y concreta: la elección de las instituciones que forman parte de aquel. Es decir, el título específico no agota el ámbito material y competencial del título general de organización de sus instituciones de autogobierno. En suma, la problemática inherente a ambos títulos competenciales es diversa, aunque la homogenización, que no es lo mismo que uniformidad, derivada de los mismos puede ser una característica común a ambos títulos competenciales.

Estamos, pues, ante una materia compartida, donde caben competencias exclusivas por parte de ambos entes. Al propio tiempo, la LOREG establece un sistema de delimitación competencial excesiva a favor del Estado, pues 116 de sus preceptos son aplicables a las elecciones autonómicas, lo cual deja muy poco margen de acción al legislador estatutario y al legislador autonómico. Si a ello añadimos que las reformas estatutarias del 2006 se limitaron, prácticamente, a regular en los Estatutos lo que antes era objeto de reserva de ley autonómica, la libre disposición del legislador autonómico resulta aun más encorsetada. Esta excesiva extensión de la supletoriedad de la LOREG parece a todas luces criticable. Y ello, porque la cláusula de igualdad es mayor que en modelos federales, acentuándose la homogeneidad del sistema electoral.

2.3 La estricta delimitación del concepto de régimen electoral general por el Tribunal Constitucional

El concepto de régimen electoral general ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional. La atribución al Estado de la capacidad de regular sobre el régimen electoral general se deduce en primer lugar de su inclusión entre las materias que tienen que ser objeto de regulación por ley orgánica según el art 81.1. de la Constitución. Según la interpretación que realizó el Tribunal en una serie de sentencias dictadas antes de la promulgación de la LOREG y a las que hacíamos referencia anteriormente, la legislación electoral general incluye las elecciones

«Sobre la potestad autonómica de autoorganización», *Revista Española de Derecho Administrativo* n° 71 (1991), Manuel Álvarez Rico: «La potestad organizatoria de las Comunidades Autónomas», *Revista de Administración Pública* n° 105 (1984), pp. 133-166; Martí Bassols Coma: «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *La organización territorial del Estado (Vol. I)*, Madrid, 1984, pp. 171-224; Iñaki Urretavizcaya Añorga: «Las reformas estatutarias del marco institucional autonómico: un paso mas hacia la definitiva consolidación del Estado de las Autonomías», *Revista de las Cortes Generales* n° 46 (1999); Rafael Naranjo de la Cruz: «Instituciones de autogobierno» en Francisco Balaguer Callejón et al. (coords.): *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007, pp. 157-176.

generales y locales, y solo se exceptúan de las primeras la designación de los senadores autonómicos y la elección de los senadores por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.²⁵

Una primera cuestión es la inclusión en el régimen electoral general del régimen local. Parece que se hubiese tomado partido por un modelo electoral unitario al que no quedase más remedio que sustraer las elecciones autonómicas, además de la designación de los llamados senadores autonómicos. Además, de la interpretación jurisprudencial parece deducirse la idea de que las competencias autonómicas son únicamente las establecidas en los Estatutos de Autonomía, lo cual convierte a esta norma en una disposición exhaustiva, si quiere evitar la incidencia de la LOREG, a la hora de regular esta materia, dejando poco espacio de libre disposición al legislador autonómico. Ello plantea importantes problemas entre ambos tipos de normas, pareciendo existir una especie de desconfianza hacia el legislador autonómico y haciendo una interpretación excesivamente formalista del principio de reserva estatutaria.

Por ello no es de extrañar que los primeros estatutos de autonomía optasen por el principio de un exacerbado mimetismo estatal, al cual no son ajenos los propios Acuerdos Autonómicos de 1981.²⁶

Por otro lado, hay que destacar que los legisladores autonómicos no han sido especialmente creativos en materia electoral, produciéndose, con algunas excepciones, una especie de «indolencia normativa». En efecto, las leyes electorales autonómicas pueden ser calificadas de redundantes, reglamentarias, minimalistas y, lo que es peor, de excesivamente rígidas. Tal es el caso de la configuración de las mismas, en algunas Comunidades Autónomas (Cataluña), como «leyes de desarrollo básico», que parecen aludir a la existencia de auténticas «leyes orgánicas regionales». Todo ello nos hace dudar, si siguiésemos un punto de vista material y no formal, como es el adecuado, de que estemos en presencia de auténticas leyes y no de simple disposiciones de mera aplicación ejecutiva, poniéndose en tela de juicio el carácter unitario del concepto de ley, afectando a todo el sistema de fuentes del Derecho en esta materia.

²⁵ Cfr., las SSTC 4/1981, de 18 de diciembre y 38/1983, de 16 de mayo, según la cual «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 art. 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución y en los Estatutos». Sobre esta cuestión, cfr., entre otros César Aguado Renedo: «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 33 (1991), pp. 65-104; Manuel Martínez Sospedra: «Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n° 2 (1996), pp. 15-50.

²⁶ Prueba de ello es el art. 28.2 del Estatuto de Andalucía de 1982, en el cual se establecía que regiría el mismo sistema que para el Congreso de los Diputados. Incluso en alguna Comunidad Autónoma aun no existe, como ocurre en Cataluña, una auténtica Ley Electoral, rigiéndose por lo dispuesto en la Disposición Transitoria del Estatuto de 1979 y en la Ley 5/1984, de artículo único.

La consecuencia jurídica más importante es que va ser la LOREG la que efectúa una distribución de competencias en esta materia, integrando, con ello, el bloque de constitucionalidad. La relación de la LOREG con los estatutos de autonomía no es de jerarquía sino de competencia, al igual que sucede con otras leyes orgánicas como la LOPJ o la LOFCA. Es decir, estamos ante una materia ante la cual la norma primariamente habilitada es la LOREG, la cual procede a una delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas que debe ser respetada por parte de los estatutos de autonomía.

La LOREG (art. 1.2 y Disposición Adicional 1ª.2), en base a la doctrina establecida en la STC 38/1983, declara aplicables a las elecciones a los Parlamentos Autonómicos que, en principio, no forman parte del régimen electoral general, numerosos preceptos de la misma (hasta un total de 116), y que afectan a cuestión tales como el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, la Administración Electoral, la convocatoria electoral, el procedimiento electoral, la financiación electoral y los delitos electorales. Y ello por entender, sin especificar en uno u otro sentido, que estamos en presencia de cuestiones sujetas a la reserva de ley orgánica o por tratarse de preceptos que regulan las condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales. Asimismo, la Disposición Adicional 1ª.3 de la LOREG considera que pueden ser supletorias las disposiciones de su Título I, siempre que el legislador autonómico no haya regulado su contenido. Con ello se limita en exceso la capacidad del legislador autonómico. Todo lo cual conduce a una necesaria redefinición, por parte del Tribunal Constitucional, de lo que haya de entenderse como régimen electoral general, haciendo una nueva reinterpretación de los contenidos de la LOREG, cuya reforma global parece más acuciante que nunca.

2.4 El mimetismo de los Estatutos de Autonomía y las leyes electorales autonómicas con la legislación estatal en materia electoral

Las relaciones entre los estatutos de autonomía y las leyes electorales autonómicas no dejan de plantear problemas importantes.²⁷ Parece que los estatutos de autonomía, por prescripción del art. 147 CE, deben ser la norma habilitada para regular las cuestiones esenciales atinentes a la materia electoral y para determinar la estructura y la esencia del modelo electoral autonómico. Ésta es, como ya vimos, la tesis sostenida por nuestra jurisprudencia constitucional, que configura al Estatuto, y no a la ley electoral autonómica, como la norma habilitada para regular las cuestiones atinentes a materia electoral, estableciendo, por tanto, y de modo negativo, lo que no es régimen electoral general. Pero, a su vez, esta

²⁷ Cfr., a este respecto, Ángel Garrarena: «Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas», Paloma Biglino Campos (dir.): *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid 2008.

regulación estatutaria debe permitir un cierto margen de discrecionalidad al legislador autonómico, evitando su configuración como un mero poder reglamentario y sin competencia originaria. Lo que resulta difícilmente asumible es una regulación estatutaria pormenorizada que convierte a las leyes electorales autonómicas en meras normas reglamentarias, redundantes, uniformistas, prácticamente sin competencia para regular estas cuestiones y, además, curiosamente, rígidas. Leyes electorales que, además, se dotarían de una rigidez semejante a la de los propios estatutos de autonomía. Ésta parece ser la tendencia que se inicia con las reformas estatutarias iniciadas a partir del 2006, cuando los nuevos estatutos establecen, con una regulación pormenorizada, las excepciones al régimen electoral y las leyes electorales autonómicas se convierten casi en leyes sin competencia propia.

A la hora de aprobar leyes electorales y determinar qué han de regular éstas y qué cuestiones han de contener los Estatutos que les sirven de soporte, podemos hablar de dos modelos. Por un lado tendríamos el modelo detallista, según el cual el régimen electoral autonómico debe estar regulado con precisión en el Estatuto de forma que el margen que queda para la actuación del legislador autonómico a la hora de elaborar la ley electoral es mínimo en cuanto a las consideraciones fundamentales. La característica fundamental de este modelo es el mayor control del Estado central a través de sus cámaras legislativas de la legislación electoral autonómica aplicable en tanto en cuanto los estatutos son aprobados por ley orgánica. La desventaja más evidente de este modelo sería la falta de flexibilidad para articular el sistema electoral. La segunda posibilidad es asumir el modelo genérico, de modo que el estatuto recogerá la regulación básica siguiendo las atribuciones del art. 152.1 de la Constitución, y los demás aspectos del régimen electoral vendrán determinados por la ley electoral autonómica. Los estatutos se han acogido a este modelo generalista aunque con procedimientos de reforma de las leyes electorales rígidos.

Si comparamos los regímenes electorales autonómicos, la primera conclusión que podemos extraer es la similitud de los mismos. Por una parte, los legisladores autonómicos han seguido las líneas seguidas por el estatal, es decir, los estatutos de autonomía mantienen las directrices marcadas por la LOREG y no introducen apenas novedades. De igual modo, las leyes electorales que han ido aprobando las Comunidades siguen esta línea y presentan características similares. Y esto es más notable en tanto contrasta con la permanente tensión competencial que se da en otros ámbitos. Siendo el Derecho electoral fundamental en la organización jurídica de los entes territoriales, como lo es de los propios Estados, no deja de resultar sorprendente esta uniformidad legislativa. En una materia como es la electoral en los supuestos reservados a las Comunidades, se han recogido prácticamente los mismos contenidos y no se han aprovechado los instrumentos legales existentes para adaptar este tipo de regulación a sus peculiaridades. Elementos como la circunscripción electoral que de manera casi unánime se

mantiene como la provincia,²⁸ el mantenimiento de la barrera electoral en el mismo porcentaje o mayor que el que recoge la LOREG, y –sobre todo– la fórmula electoral que sigue el modelo proporcional con aplicación del *método d'Hondt*.

Una de las cuestiones más discutidas cuando se trata de la oportunidad de llevar a cabo una amplia reforma electoral es el método utilizado en el reparto de escaños. Pues bien, ante la oportunidad de las Comunidades que siguieron la vía del art. 143 CE de asumir un sistema electoral diferente del proporcional que impone el citado art. 152, ninguna ha elegido otra opción.²⁹

Esta rigidez de las leyes electorales autonómicas ha sido establecida, con diferentes mayorías, por la generalidad de los estatutos de autonomía.³⁰ Posiblemente la opción de los estatutos en pro de una regulación detallista sea para evitar la incidencia de la LOREG, pues, como es sabido, esta norma no puede modificar un contenido estatutario. Todo ello plantea el problema de la reserva estatutaria y la reserva de ley orgánica en materia electoral, habiéndose producido un desplazamiento material de las fuentes del Derecho.³¹

Las similitudes que recogen los estatutos y las leyes electorales parecen seguir la dinámica de que «el único principio teórico válido en el derecho electoral es que, una vez establecido un sistema, este se perpetúe por la ley de la inercia»³²

²⁸ Constituyen las únicas excepciones el Principado de Asturias (art. 10 de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre), donde se establecen tres circunscripciones electorales (Centro, Occidente y Oriente); y la Región de Murcia (art. 13 de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, modificada por la Ley 1/1991, de 13 de marzo y por la Ley 9/1995, de 24 de abril), donde se divide la Comunidad Autónoma en cinco circunscripciones.

²⁹ A este respecto ver Sentencia 225/1998, de 25 de noviembre de 1998, en la cual se llega a afirmar, de forma manifiestamente errónea y contraria al art. 152 CE, tal y como pone de relieve el voto particular del Magistrado Pedro Cruz Villalón, que el sistema proporcional se impone constitucionalmente a todas las Comunidades Autónomas.

³⁰ Cfr., art. 62.2 EAC, art. 25.2 EAA; art. 41.4 EAIB, que exige mayoría de dos tercios; art. 10.2 y DT 1ª EACLM; art. 37.6 EAA; art. 13 EACV, que exige la mayoría de tres quintos; DT 1ª EACan, que exige la mayoría de dos tercios; art. 105.1. EAAnd.. Frente a ellos los primitivos estatutos no exigían ningún tipo de rigidez formal: art. 26.5. EAPV; art. 11.5. EAG; art. 29 EAAAnd; art. 10.4. EACant; art. 24.2 EAMu; art. 19 EAA; art. 15.2 EAN. Cfr. A este respecto, Juan Fernando López Aguilar: «El problema de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (La insoportable permanencia de una Disposición Transitoria)», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 51 (1997); y Ángel Garrorena: «Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas», cit., para quien la técnica de la rigidez supone «siempre una derogación sustancial del principio de la mayoría», implicando, además, una alteración grave del principio democrático y una derogación del principio de las mayorías. También, Javier García Fernández: «Las leyes autonómicas de mayoría reforzada. Notas para su configuración como categoría normativa», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n° 9 (2000).

³¹ Así lo entiende Juan Carlos Gavara de la Cara: «La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos», cit., pp. 93 y ss.

³² Expresión ésta debida a Luís Sánchez Agesta: *Constitución española. Edición comentada*, Madrid, 1979, con la cual se pone de relieve la dificultad de modificar las normas electorales, incluso superior a la propia Constitución, pues cuando un partido político ha ganado las

que caracteriza a la regulación electoral de nuestro ordenamiento jurídico, que parece ser determinante en este concreto proceso normativizador y que en este caso se podría aplicar también a la decisión de las comunidades autónomas a seguir opciones casi idénticas. Así pues, todos los estatutos de autonomía parecen haber aceptado el sistema de reparto competencial en materia electoral, no produciéndose ningún cuestionamiento a este respecto. Las únicas singularidades reconocidas en los mismos son las atinentes a la circunscripción territorial, la fórmula electoral y la barrera mínima.

3. CUESTIONES DEL RÉGIMEN ELECTORAL, POSIBLE OBJETO DE LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

Hemos visto que la legislación estatal ha impuesto una serie de principios básicos que las comunidades autónomas no pueden ignorar y que van a suponer una cierta uniformidad en la regulación que realicen de sus correspondientes sistemas electorales. Pero además, nos encontramos con que las propias comunidades han optado por una regulación que, en este sentido, sigue una línea que aumenta aún más la homogeneidad de sus respectivas regulaciones normativas. De este modo, el panorama electoral autonómico aparece determinado por dos aspectos

Del contenido de la LOREG hay una serie de materias que pueden ser consideradas como de competencia exclusiva de las comunidades autónomas: la delimitación de sus circunscripciones, la fórmula electoral, la Junta Electoral autonómica, los representantes de las candidaturas, el funcionamiento de las mesas electorales, los procedimientos de escrutinio y los gastos electorales.

No obstante lo anterior, es posible apreciar también competencias en los siguientes ámbitos materiales.³³

3.1 La determinación del ejercicio del derecho de sufragio activo

Esta cuestión se encuentra íntimamente relacionada con la competencia estatal de desarrollo del derecho de sufragio, razón por la cual las comunidades autónomas disponen de un ámbito competencial mas restringido. No obstante lo anterior, es posible apreciar la existencia de algunas competencias autonómicas en relación con cuestiones tales como la determinación del cuerpo electoral

elecciones (y ello ha sucedido en nuestro país tanto con los partidos de ámbito estatal (PP y PSOE) como con los partidos nacionalistas (PNV y CIU) con arreglo a un sistema electoral determinado, difícilmente va a pretender modificar dicho sistema.

³³ A este respecto, seguimos, en buena medida, los planteamientos efectuados por Juan Carlos Gávora de la Cara en «La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos», cit., pp. 113 y ss.

respectivo, donde el criterio de la residencia o vecindad administrativa se convierte en determinante, así como la tenencia de la condición política de ciudadano de la respectiva comunidad autónoma. A este respecto, las legislaciones autonómicas podrían establecer la obligatoriedad del voto, o el cumplimiento de una de edad determinada para ser elector y elegible, salvo que se entienda que estamos en presencia de una de las condiciones básicas del art. 149.1.1.³⁴ A este respecto, habría que destacar la ausencia de competencias autonómicas en materia de censo, lo cual no deja de presentar ciertas disfuncionalidades.³⁵

Sobre esta materia, la regulación autonómica, cuyo margen de actuación no es muy elevado, parte de un elevado grado de mimetismo en relación con la regulación estatal. Asimismo, hay que tener en cuenta, por lo que al derecho de sufragio activo se refiere, la necesidad de prever su ejercicio por parte de los extranjeros con determinados requisitos de residencia, de conformidad con la reforma legal proyectada. En realidad se trata de una cuestión que tiene menos trascendencia política de la que aparentemente se trata de presentar. Una vez reconocido el derecho de sufragio activo y pasivo a los extranjeros con residencia legal, a mi juicio en todo tipo de elecciones, se plantea el problema de la reciprocidad a que alude el art. 13 CE, reciprocidad que no se puede conseguir con todos los países, bien porque carezcan de elecciones democráticas, bien porque no permitan el voto de los ciudadanos españoles. En todo caso, parece que estamos en presencia de una competencia estatal, exigiéndose la reforma de la LOREG, la cual sí que podría atribuir competencias a las comunidades autónomas. Asimismo hay que tener en cuenta que a muchos extranjeros, especialmente los provenientes de los países iberoamericanos, les resulta más fácil obtener la nacionalidad española. Finalmente, en cuanto al tema del censo, hoy es una competencia estatal, atribuida por la propia LOREG, y que debe ser objeto de una revisión en el futuro.

³⁴ Ningún Estatuto ni ley electoral autonómica contempla la posibilidad del voto obligatorio. En cuanto a la edad, los Estatutos se refieren solo a la mayoría de edad y al pleno goce de sus derechos políticos. *Cfr.*, en este sentido, el art. 2.1 EAG, art. 28.4 EAAnd, art. 10.1 EACan, art. 21.3 EAExt., art. 22 EAIB, art. 10.8 EACM. Por su parte, las diferentes leyes electorales se remiten a transponer los correspondientes preceptos de la LOREG.

³⁵ No debemos olvidar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia 154/1998, de 21 de julio, acudiendo a su concepción sobre el régimen electoral general, anuló un precepto de la ley electoral vasca que establecía la intervención de la Comunidad Autónoma en el censo electoral, entendiendo que la inscripción en el censo se encuentra estrechamente vinculada con el ejercicio del derecho de sufragio, siendo, por tanto, una competencia estatal. Ello no obstante, no le ha impedido amparar el concepto de «ciudadanía autonómica», por entender que con ello no se lesiona el principio de igualdad (SSTC 40/1981 y 60/1987). La inscripción en el censo es un requisito para el ejercicio del derecho de voto (STC 86/2003), aunque dicha inscripción no tenga carácter constitutivo, siendo el censo electoral, por propia configuración de la LOREG, único para todo el territorio nacional, impidiendo el ejercicio de cualquier competencia autonómica, incluso de carácter consultivo *Cfr.*, Miguel Ángel Presno Linera: «El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos», *Cuadernos de Derecho Público* n° 22-23 (2004) y *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003.

Asimismo habría que reconocer ciertas modalidades de voto, como es el caso del voto electrónico, presente en la Ley Electoral del País Vasco, y que aun no se ha puesto en práctica entre nosotros. Es de esperar que la anunciada reforma de la LOREG, en la cual parece que se va a contemplar junto al voto por correo el voto electrónico para los españoles emigrantes, abra nuestra perspectiva sobre esta cuestión, teniendo en cuenta las experiencias del Derecho comparado.

3.2 La determinación del ejercicio del sufragio pasivo

Se trata de un tema en el cual también las competencias autonómicas se encuentran muy limitadas por tratarse de una competencia estatal y donde se plantean cuestiones tales como las referentes a las causas de inelegibilidad, las de incompatibilidad, la proclamación de candidaturas, el sistema de las cuotas electorales, etc.

Todas las normativas autonómicas reconocen la prohibición del mandato imperativo (con la excepción de País Vasco, Navarra y Valencia) y regulan, a través de sus respectivas leyes electorales, las causas de inelegibilidad (entre las que se incluye no ostentar la condición política de ciudadano de la respectiva Comunidad Autónoma) y de incompatibilidad, adoptando el esquema de la LOREG, cuyos arts. 6 y 7 son aplicables a todos los procesos electorales, incluidos los autonómicos, y a cuya norma suelen remitirse las leyes autonómicas.³⁶ Lo mismo sucede con la presentación y proclamación de las candidaturas, tema en el cual los preceptos de la LOREG también son directamente aplicables a las elecciones autonómicas. Como excepciones a ello, y en consecuencia como competencia autonómica, podemos señalar la representación general de las candidaturas.

Nuevamente, el mimetismo estatal vuelve a hacer acto de presencia en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo. Únicamente el tema referente a las cuotas electorales parece dejar un cierto margen a la legislación autonómica. En efecto, la reforma operada en la LOREG por la LOI establece un sistema de listas equilibradas, en las cuales ninguno de los dos sexos puede estar infrarrepresentado

³⁶ El art. 11.4. del EACM no precisa que sea necesariamente la ley electoral y el art. 22 EAEEx habla expresamente de que estamos en presencia de una competencia compartida. La uniformidad, con algunas excepciones, es la característica general. Cfr., a este respecto, Juan Fernando Durán Alba: *Teoría general y régimen jurídico de las incompatibilidades en España*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 2001; Jesús Besteiro Rivas y Joaquín José Abajo Quintana: «Las inelegibilidades e incompatibilidades en los distintos procesos electorales» en el colectivo *IV Jornadas de Derecho parlamentario. Reflexiones sobre el régimen electoral*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 85-217; Ángel Garrorena: «La representación política y Constitución democrática», cit.; Gonzalo Arruego Rodríguez: «Representación política y derecho fundamental», *Cuadernos de Derecho Público* n° 22-23 (2004), pp. 145-172; Francisco Caamaño Domínguez: *El mandato parlamentario*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991; Octavio Salazar Benítez: *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*, Comares, Granada 1999.

por debajo del 40%, permitiendo que en las elecciones legislativas a las asambleas de las comunidades autónomas pueda aumentarse dicha representación hasta llegar a un sistema de listas paritarias. En relación con el sistema de cuotas,³⁷ las

³⁷ El sistema de cuotas también ha sido regulado en el ámbito del Derecho comparado.

Así, en Italia, la Ley electoral 277, de 4 de agosto de 1993, establecía que «ninguno de los dos sexos puede ser representado en medida superior a tres cuartas partes de los ediles designados». La Sentencia de la Corte Constitucional n° 422, de 1995, declaró inconstitucional esta regulación, entendiendo que se violaba el principio de igualdad formal y que las acciones positivas no pueden incidir directamente sobre aquellos derechos rigurosamente garantizados en la misma medida a todos los ciudadanos. Y ello, además, porque en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo rige el principio de la absoluta paridad, que implica que cualquier discriminación por razón de sexo es discriminatoria, pues la absoluta igualdad de sexos impide que la pertenencia a uno de ellos pueda ser asumida como un requisito de elegibilidad. Es decir, se mantiene la tesis de que no caben acciones positivas pues en lo concerniente a materia electoral prevalece la igualdad formal. Posteriormente, se produjo una reforma de la propia Constitución a través de las Leyes Constitucionales n° 2 y 3 del 2001. En la primera de ellas se procedió a la reforma de los estatutos de las regiones especiales, y en la segunda, se modificó el Título V de la Constitución, atribuyéndose a las leyes regionales la tarea de promover la paridad en cargos públicos electivos. Es decir, se legitimó al legislador regional, pero no al estatal. Como consecuencia de ello se aprobó la Ley regional del Valle de Aosta n° 3 del 2004, que fue declarada constitucional por la sentencia de la Corte n° 49 del 2003. De ello se colige que el sistema de cuotas solo es posible si así lo establece la Constitución.

En Francia, la Decisión del Consejo Constitucional de 18 de noviembre de 1982 declaró inconstitucional una reforma del Código Electoral y del Código Municipal que establecía una división de categorías por electores y elegibles, inconstitucionalidad que extendió el 24 de enero de 1999 al procedimiento de elección de los consejeros regionales. Posteriormente, se produjo una reforma constitucional el 8 de julio 1999, en la que se añadió un nuevo párrafo al art. 3, conforme al cual «la ley favorece un acceso equitativo de mujeres y hombres a los mandatos electorales y a las funciones electivas», al propio tiempo que el art. 4 emplazaba a los partidos políticos a la consecución de este objetivo. Posteriormente, el 30 de mayo del 2000, se produjo una nueva Decisión del Consejo Constitucional, que declaró constitucional la denominada «lista cremallera».

Por el contrario en Bélgica, donde la ley de 24 de mayo de 1994, impone porcentajes de sexo a todos los partidos, en el sentido de que sus candidatos no pueden superar los 2/3 de cada sexo, no ha sido cuestionada por la Corte de Arbitraje. En Portugal, se reformó la Constitución por medio de la Ley Constitucional 1/1997, de 20 de agosto, en la cual se estableció la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres. Por su parte, Alemania, Dinamarca, Holanda, Austria y Suecia han trasladado el problema a los partidos políticos, en el sentido de que sean éstos, mediante un proceso de autorregulación, los que impongan una determinada cuota por razón de sexo (40/60). En otros países también se han establecido un sistema de cuotas, aunque no siempre por razón de sexo. Así, en Canadá se aprobó una representación de los pueblos aborígenes mediante el establecimiento de circunscripciones *ad hoc*. En Inglaterra, en relación con las elecciones al parlamento europeo, se estableció la presencia de la minoría católica. En los Estados Unidos, a partir de 1964, se estableció una representación para la minoría negra. Cfr., a este respecto, Elviro Aranda Álvarez: *Cuota de mujeres y régimen electoral*, Dykinson, Madrid 2001; Asunción Elvira Perales: «Representación y sexo», *Cuadernos de Derecho Público* n° 9 (2000); Fernando Rey Martínez: «La discriminación positiva de mujeres», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 47 (1996); Octavio Salazar Benítez: «La presencia de mujeres en los cargos públicos representativos», *Cuadernos*

diferentes legislaciones autonómicas han presentado regulaciones diversas caracterizadas por lo siguiente:

- Las normas estatutarias contienen una cierta perspectiva de género, que es especialmente manifiesta en el caso del estatuto andaluz, cuyo art. 105.2 señala que la ley electoral establecerá criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales.
- Algunas leyes autonómicas anteriores a la reforma de la LOREG del 2007, y sin que en sus respectivos estatutos estuviese regulado la perspectiva de género, incluyeron, con diversa regulación, un sistema de listas paritarias, planteándose la cuestión de si una ley autonómica es el instrumento legal adecuado para proceder a este reconocimiento, por tratarse de una materia reservada a la ley orgánica (en concreto a la LOREG) o, según otros, por estar sujeta al principio de reserva de Constitución. Son los casos del país Vasco, Andalucía, Castilla-La Mancha y Baleares. Todas estas normas autonómicas fueron recurridas, aunque en los dos últimos casos, tras los resultados de las elecciones generales del 2004, se produjo el desistimiento por parte del Gobierno, que fue aceptado por el Tribunal Constitucional.³⁸

Frente a estos planteamientos, ninguna normativa –y tampoco los propios estatutos de los partidos políticos–, parecen haber adoptado otras posibles soluciones complementarias o alternativas. Entre estas se encuentran el principio de autorregulación de los propios partidos, existente en algunas legislaciones, las posibles sanciones en materia de subvenciones, la existencia de incentivos fiscales a los partidos, etc. Y es que no debemos olvidar que diversas resoluciones del Parlamento Europeo (de 16 de septiembre de 1988, de 11 de julio de 1994, de 17 de octubre del 2006, entre otras) instan a los partidos políticos a potenciar al máximo la participación de la mujer, debiendo ser aquéllos los que establezcan medidas de acción positiva.

Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furiol n° 25 (1998); Isabel M. Abellán Matesanz: «La modificación de las leyes electorales a la luz del principio de igualdad: las listas cremallera», *Revista de Estudios Autonómicos* n° 2-3 (2002-2003), pp. 147-161; Alberto Palomar Olmeda (coord.): *El tratamiento del género en el ordenamiento español*, Tirant lo Blanch, Valencia 2005; y Paloma Biglino Campos: «La composición equilibrada de las listas electorales», cit.

³⁸ La Ley de País Vasco es la Ley 4/2005 de 18 de febrero, donde se establecía que las candidaturas presentadas a las elecciones autonómicas y a las Juntas Generales, deberían estar integradas por al menos un 50% de mujeres y en cada tramo de seis nombres. Aunque el recurso de inconstitucional presentado por el PP aun no ha sido resuelto, es de esperar que la decisión adoptada por la STC 12/2008, de 29 de enero, declarando la constitucionalidad de la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, sea de aplicación también a este supuesto. El caso andaluz es la Ley 5/2005, de 8 de abril. También habría que citar la Ley 11/2002, de 27 de junio, de Castilla-La Mancha y la Ley 6/2002, de 21 de junio, de las Islas Baleares, en las cuales se establece la paridad en la representación política, alternando los diversos sexos (listas cremallera).

3.3 La realización de actos referentes al proceso electoral y a la forma de gobierno autonómica

Se trata de un ámbito donde destacan cuestiones tales como la convocatoria electoral y la disolución del parlamento autonómico, o la fijación del número de sus diputados.³⁹

En estas cuestiones se ha producido un cambio importante en los nuevos procesos de reforma estatutaria. En efecto, frente a la encorsetada regulación anterior, ahora el derecho de disolución de los parlamentos autonómicos se ha configurado de una forma muy amplia,⁴⁰ razón por la cual la simultaneidad de los procesos electorales autonómicos puede verse en entredicho. La convocatoria electoral aparece regulada en el art. 42 de la LOREG, precepto directamente aplicable a los procesos electorales autonómicos, y que, a nuestro juicio, debe ser objeto de modificación tras las recientes reformas estatutarias.

En cuanto al número de miembros que componen las asambleas legislativas de las diferentes comunidades autónomas, en un mayor número de casos se ha optado por regularlo en las leyes electorales, tras la fijación por el Estatuto de un número exacto. Aún en los estatutos que incluyen esta cuestión, predomina el establecimiento de intervalos. En algunos casos se incluyen criterios de asignación territorial, bien fijos como en el caso de Castilla-La Mancha art. 10), bien de equilibrio entre las circunscripciones como hace recoge Aragón (art. 36). Asimismo recordemos la atribución a las respectivas comunidades del sistema electoral aplicable en la elección de los miembros de las diferentes asambleas. En esta cuestión la homogeneidad viene impuesta por la Constitución, pues aunque el art. 152.I únicamente es aplicable a determinados tipos de Comunidades Autónomas, el mismo ha servido de inspiración a todas ellas.

³⁹ Cfr., a este respecto, Gerardo Ruiz-Rico y Silvio Gambino (coords.): *Formas de gobierno y sistemas electorales. La experiencia italiana y española*, Tirant lo Blanch, Valencia 1997; Josep María Vallès y Agustí Bosch: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona 1997; Montserrat Baras y Joan Botella: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid 1996.

⁴⁰ Con anterioridad a las Reformas estatutarias del 2006, la disolución anticipada únicamente estaba contemplada en las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía. Posteriormente, esta amplia configuración es especialmente significativa en el caso del estatuto valenciano (art. 28.4), donde no existe ninguna limitación al respecto. Pero también se contempla en los arts. 75 EAC, 55.2. EAIB, 127.I EAAnd y 55.I EAAr. Cfr., Alejandro Sáiz Arnáiz: *La forma de Gobierno de la Comunidad Autónoma vasca*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñate, 1995; Gerardo Ruiz-Rico: *La forma de Gobierno en Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; Benigno Pendás García: «Gobierno y forma de Gobierno en las Comunidades Autónomas. Reflexiones sobre el dogma de la homogeneidad y sus límites», *Documentación Administrativa* n° 215 (1988).

3.4 Las referentes a la formula electoral

En este apartado de podrían incluir cuestiones tales como la posibilidad de un sistema mayoritario, el establecimiento de circunscripciones electorales propias, o la modificación de la llamada «barrera electoral». Se trata de un conjunto de cuestiones que afectan a la esencia del sistema electoral.

Frente al actual mimetismo estatal podemos destacar una serie de posibilidades de desarrollo normativo por parte del legislador autonómico.

En cuanto a la formula electoral, hay que recordar que la imposición de un sistema proporcional a que se refiere el art. 152 CE no afecta todas las comunidades autónomas, sino únicamente a aquellas que elaboraron sus Estatutos de conformidad con lo dispuesto en el art. 151 CE, es decir, Cataluña, el País Vasco, Galicia y Andalucía. Las demás disponen de un mayor margen de libertad en esta cuestión. En cuanto a la opción por una determinada formula electoral de entre las proporcionales, también el margen de discrecionalidad de las comunidades autónomas es elevado. Sin embargo, las respectivas legislaciones autonómicas copian o se remiten a lo dispuesto por la LOREG. Las restricciones a la representación proporcional son diversas en los diferentes estatutos de autonomía. Así, el Estatuto del País Vasco (art. 26.1) se inclina por la igualdad de representación de todas las circunscripciones; mientras que otros establecen un número mínimo por circunscripción y el resto en función de la población, sin que la proporción pueda superar una determinada relación (de 1 a 3, art. 24 EACV; de 1 a 2'75 art. 36 EAAr); otros impiden que una circunscripción tenga más del doble de representantes que otra (art. 104 EAnd); y otros –en fin– establecen un número mínimo y máximo de diputados, que es fijado exactamente por la ley electoral.

La totalidad de los Estatutos han optado por la misma formula electoral que rige en las elecciones al Congreso de los Diputados, a veces con un excesivo mimetismo,⁴¹ cuando se trata de una cuestión que es una clara competencia autonómica. Así, la formula electoral aplicada en todas las elecciones autonómicas es el *sistema d'Hondt* tal y como se aplica en las elecciones al Congreso de los Diputados. Recordemos a este respecto que aunque la utilización en el reparto de

⁴¹ Así, incluso existen remisiones directas al art. 163 de la LOREG, tal y como hacen el art. 12 de la Ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Ley 22/1983, de 28 de febrero; y el art. 18 de la Ley electoral de Andalucía, Ley 1/1986, de 2 de enero. Únicamente la Ley Electoral del País Vasco (art. 12) contiene ciertas singularidades a la hora de resolver los empates, sistema declarado constitucional por la STC 115/1995 Cfr. Ángel J. Sánchez Navarro: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998; Francesc Pallarés: «Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales», en Juan Montabes Pereira (coord.): *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS, Madrid, 1998, pp. 221-246; Juan Carlos Gavara de la Cara: «Los sistemas electorales autonómicos como sistemas proporcionales», *Cuadernos de Derecho Público* n° 22-23 (2004).

escaños de un sistema de representación proporcional sólo tienen carácter obligatorio para las comunidades que accedieran a la autonomía por la vía del art. 152 CE, ninguna –con algunas excepciones nada significativas–, ha optado por otra fórmula, resultando así el más claro ejemplo de la homogeneidad en la regulación electoral autonómica.

En lo que respecta al establecimiento de circunscripciones electorales, solamente cuatro Estatutos de Autonomía –los de Canarias, Baleares, Murcia y Asturias– han optado por un sistema diferente al de la circunscripción provincial, que puede ser incorporado en el futuro por Madrid. Incluso, algunas circunscripciones electorales, como es el caso de los Territorios Históricos en el País Vasco, plantean dudas de constitucionalidad al elegirse el mismo número de diputados en todas ellas con independencia de la población objeto de representación.

En cuanto a la delimitación de la circunscripción electoral, la regla general seguida por las Comunidades es que sea la provincia o la isla en el caso de los archipiélagos de Canarias y Baleares, tal y como determina la LOREG. Las excepciones que encontramos son Cantabria que recoge como circunscripción electoral única a la propia Comunidad Autónoma –recuérdese que en este caso se trata de una comunidad uniprovincial–; Asturias, que establece tres circunscripciones; y Murcia, que recoge cinco. Estas dos comunidades incluyen la regulación en sus respectivas leyes electorales, mientras que el resto lo hace directamente en los estatutos. Cataluña es el único caso en el que el Estatuto remite la determinación de la circunscripción a una futura ley electoral que, como ya hemos apuntado, no existe. Sí recogía la provincia el Estatuto anterior.

Finalmente, la barrera electoral ha sido incorporada por la mayoría de los estatutos con un diferente tanto por ciento, que oscila entre el 3 y el 5%. Ello adquiere un particular significado en algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Canarias, donde existió un pronunciamiento por parte del Tribunal Constitucional.⁴²

⁴² Se trata de la Sentencia 225/1998, de 23 de noviembre, donde señala que las Comunidades Autónomas, como es el caso de Canarias, que se han dotado de una organización similar a la del art. 152.1, han de «asumir también el mandato de representación proporcional». Frente a esta tesis parece mas acertada la postura discrepante del Magistrado Pedro Cruz Villalón. Por su parte, el Tribunal ha avalado la existencia de barreras electorales en diversas ocasiones: SSTC 265/1993, 193/1989, 72/1989... Sobre esta cuestión *cfr.* Fernando Ríos Rull: «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», *Anales de la Facultad de Derecho [de la Universidad de La Laguna]* n° 12 (1992), pp. 209-222; Enrique Álvarez Conde y Susana García Couso: «La barrera electoral», *Revista de Derecho Político* n° 52 (2001), pp. 177-204; Reyes Pérez Alberdi: «Efectos de las barreras electorales: estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998», *Revista de Derecho Político* n° 52 (2001), pp. 357-402; Ángel Lázaro Riol: «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 59 (2000), pp. 219-242. En el proyecto de estatuto canario, que decayó como consecuencia de la convocatoria de elecciones generales en el 2008, se mantiene el mismo modelo electoral, dejando así postergada esta cuestión tan trascendental para Canarias.

Todas las comunidades, salvo Ceuta, Melilla y Cataluña, han incluido la barrera electoral en su normativa. Únicamente Baleares y Valencia lo han hecho en los estatutos, mientras que el resto lo ha hecho en las leyes electorales. Estas dos comunidades, además de Cantabria, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, y el País Vasco, establecen en el 5% el porcentaje de votos válidos emitidos que es necesario para acceder al reparto de escaños. El resto el reproduce el criterio que aplica la LOREG y mantiene el 3%. Caso aparte constituye Canarias, cuya legislación al respecto está determinada por las peculiaridades que vienen dadas por la insularidad.⁴³

3.5 La campaña electoral

Cuando hablamos de la campaña electoral nos referimos a temas como los de las encuestas y sondeos electorales, donde se produce una ausencia de regulación autonómica, y el papel de los medios de comunicación durante la campaña electoral, tema donde el Estatuto de Andalucía impone la obligación de que los medios de titularidad pública organicen debates electorales (art. 105.2).

La disposición adicional 1ª 2 de la LOREG, hace aplicable la mayoría de la normativa en materia de campaña electoral a las elecciones a los parlamentos autonómicos.⁴⁴ Quedan como competencia de las comunidades los sujetos de la campaña, la publicidad mediante carteles y los espacios para colocarlos, el establecimiento de locales para realizar actos de campaña y la distribución de los tiempos de propaganda en los medios de comunicación públicos.

Estamos en presencia de una serie de cuestiones que la LOREG (art. 69) ha atribuido, sin mucho sentido, a la competencia del Estado, siendo, por tanto, inevitables el mimetismo de las regulaciones autonómicas. No obstante, a nuestro juicio, algunas cuestiones pueden ser objeto de competencia autonómica sin necesidad de realizar ninguna modificación normativa. Nos estamos refiriendo a temas tales como las campañas institucionales o la absurda prohibición de sondeos electorales durante los últimos cinco días de la campaña electoral. Asimismo,

⁴³ Disposición Transitoria 1.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias: Atribución de escaños:

«El sistema electoral es el de representación proporcional y sólo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y los siguientes que hubieran obtenido, al menos, el 30% 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% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma).»

⁴⁴ Juan Carlos Gavara de la Cara: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, cit. p. 259. Sobre estas cuestiones, cfr. Luís Gálvez Muñoz: *El régimen jurídico de la publicación de las encuestas electorales*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 2002.

podrían ser competencia de las comunidades autónomas determinadas materias que no están reguladas por la LOREG, tales como las precampañas electorales, las encuestas preelectorales, determinadas formas de las mismas como los sondeos por Internet, las proyecciones de voto, etc. Es decir todas aquéllas que se encuentran fuera del periodo electoral. A este respecto, hay que destacar que la Ley Electoral Vasca (art. 87.2.) ha atribuido a su Junta Electoral la competencia de control en materia de encuestas

3.6 Cuestiones referentes a los procesos electorales

Junto al mimetismo estatal en materia de procedimiento electoral, donde las comunidades autónomas apenas han establecido alguna normativa específica, hay que destacar algunas innovaciones autonómicas, como es el caso del voto electrónico de la Ley Electoral del País Vasco, que aun no se ha puesto en práctica. En realidad es un sistema de votación presencial a través de medios informáticos, cuya finalidad es facilitar el escrutinio de los votos. Pero hubiera sido posible establecer algunas singularidades, como las referentes al sistema de listas cerradas y bloqueadas, el establecimiento de un sistema de voto preferencial, regulaciones autonómicas en el tema de emisión del voto, papeletas y sobres electorales, constitución de las Mesas y desarrollo de la votación, el escrutinio, proclamación de electos y toma de posesión etc., cuestiones todas ellas en las que, dejando a salvo las previsiones de la LOREG, es posible la existencia de competencias autonómicas.

Por el contrario, en materia de gastos electorales parece posible afirmar que las legislaciones autonómicas han sido excesivamente generosas —mucho más que la estatal—, en esta materia, la cual debería adecuarse a la nueva normativa sobre financiación de partidos políticos recientemente aprobada. Ello no impide afirmar que también las disposiciones de la LOREG han servido de guía a las leyes electorales autonómicas.⁴⁵

⁴⁵ Sobre esta problemática, cfr., Emilio Pajares Montolío: *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998 y «La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos», en *Cuadernos de Derecho Público* n° 22 (2004); Margarita Soler Sánchez: *Campañas electorales y democracia en España*, Universitat Jaume I, Castellón 2001; Enrique Arnaldo Alcubilla: «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo», *Cuadernos de Derecho Público* n° 22-23 (2004); Pablo Santaolaya Machetti: *Manual de procedimiento electoral*, Ministerio del Interior, Madrid 1991.

3.7 La problemática inherente a una auténtica Administración electoral autonómica y al control judicial de los procesos electorales ⁴⁶

Ambas cuestiones, que también son competencia estatal a tenor de lo establecido en la LOREG, plantean más problemas en orden a una posible atribución de competencias a las comunidades autónomas. A ello no es ajena la consideración que nuestros constituyentes efectuaron en torno al Poder Judicial como uno para todo el territorio nacional. No obstante lo anterior, parece lógico potencia la condición de las administraciones electorales autonómicas como administración independiente, aunque con una supeditación funcional a la Junta Electoral Central, lo que ha de conducir a la asunción de nuevas competencias por parte de las comunidades autónomas. Pero sucede que algunas no existen, como es el caso de Cataluña, debido a la ausencia de una ley electoral propia; o en el caso de Navarra, Madrid y Asturias, por propia decisión de la Ley Electoral autonómica. Es decir, la creación de las mismas es una competencia autonómica, así como su composición, organización y funcionamiento. Aunque no se trata, a tenor de la LOREG, de un órgano permanente, sin embargo han recibido este carácter por propia decisión de las leyes electorales autonómicas.

⁴⁶ Cfr., a este respecto, Artemi Rallo Lombarte: *Garantías electorales y Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997; María José Cando Somoano: «La Junta Electoral de la Comunidad Autónoma: una nueva figura en la Administración Electoral» en Francesc Pau i Vall (coord.): *Parlamento y sistema Electoral*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 309-328; María Vicenta García Soriano: *Jueces y Magistrados en el proceso electoral*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000; Pedro Martínez Ruano: *El control electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; Piedad García-Escudero Márquez (dir.): *Derecho contencioso electoral*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001.