

El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo

Enrique Arnaldo Alcubilla
Letrado de las Cortes Generales
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos

SUMARIO: I. LA CENTRALIDAD DEL RÉGIMEN ELECTORAL.— II. EL MARCO JURÍDICO DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS. A. *La Constitución*. B. *El Estatuto de Autonomía*. C. *La Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. D. *Las Leyes Electorales Autonómicas*: 1. El modelo general. 2. La Ley Electoral vasca. 3. La ausencia de Ley Electoral en Cataluña. — III. EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA. A. *Convocatoria*. B. *Candidaturas*. C. *Papeletas y sobres electorales*. D. *Apoderados e interventores*. E. *Escrutinio general*.

I. LA CENTRALIDAD DEL RÉGIMEN ELECTORAL

En el Estado democrático de Derecho todos los poderes deben tener como fuente inicial de legitimación el poder electoral¹, que ejerce el pueblo. El pueblo en el que se reside la soberanía nacional la ejerce y actualiza, con carácter general, de modo indirecto a través de elecciones periódicas por sufra-

¹ En una brillante actualización de la trilogía de poderes diseñada por Montesquieu, J. DE ESTEBAN ALONSO y P. GONZÁLEZ –TREVIANO (*Curso de Derecho Constitucional español II*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1.993, p. 446) descubren el poder electoral como el primero de todos, pues de su ejercicio derivan los demás poderes del Estado.

gio universal, que es, además, libre, igual, directo y secreto. El pueblo actúa como gobernante mediante las elecciones, de forma tal que el llamado ideal democrático se realiza en la democracia representativa, que se funda en la existencia de Parlamentos o Asambleas reclutadas precisamente por medio de las elecciones.

Las elecciones son, pues, la savia de la democracia. Sin democracia, obviamente, no hay elecciones. Pero, además, la democracia sólo es factible, realizable mediante las elecciones. Las bases de las elecciones se fijan en la Constitución, con lo que la serie democracia –Constitución– representación presupone una lógica sucesiva: la democracia hace posible la Constitución y la Constitución legitima y regula la representación política². Como afirma RIALS, el constitucionalismo es la representación³; por más que la democracia representativa sea siempre perfectible en cuanto es siempre, como escribe RAMÍREZ JIMÉNEZ, una realidad a alcanzar y construir, no algo logrado efectivamente en su plenitud⁴ o en palabras de ARAGÓN REYES: «Sin democracia no hay Constitución, pero sin Constitución no hay democracia, esto es democracia asegurada, garantizada por el Derecho, democracia verificable. Por eso la Constitución es la forma de la democracia»⁵. Las Asambleas o Parlamentos se convierten así, fundadas en la voluntad del pueblo expresada en las elecciones periódicas, en la institución democrática por excelencia su voluntad es inmediatamente la voluntad del pueblo, en lo que la doctrina alemana denomina «la secuencia democrática del principio de legitimación».

De tal manera formalizado, la cuestión esencial consiste en la adopción de un cierto número de procedimientos que permitan la mayor aproximación entre el ideal democrático y la realidad, procedimientos que configuran el poder electoral que el pueblo ejerce para legitimar y para formar el resto de los poderes del Estado⁶. Sin perjuicio de la apertura de espacios más o menos restringidos a la participación directa, es la electoral o representativa la que identifica al Estado democrático contemporáneo y, por ello, en cuanto basamento de éste, las elecciones se arrojan un lugar preeminente. Su primacía es evidente en el Estado democrático. Si el principio democrático es el medular o definitorio de la forma del Estado, su eficacia se despliega por medio de las elecciones, con lo que, como asegura ARAGÓN REYES, se complementan la democracia sustantiva con la democracia procedimental⁷. El doble vínculo entre elecciones y democracia es traducido adecuadamente por NOHLEN, al

² J. ACOSTA SÁNCHEZ, «La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española». *Revista de Estudios Políticos*, n° 85, 1994, p. 100.

³ S. RIALS, «Constitutionnalisme, souveraineté et représentation», en *La continuité constitutionnelle en France de 1789 a 1989*. Económica. Paris, 1990, p. 69.

⁴ M. RAMÍREZ JIMÉNEZ, *La participación política*, Tecnos. Madrid, 1985, pp 51 y ss.

⁵ M. ARAGÓN REYES, «La democracia constitucional», en G. TRUJILLO, L. LÓPEZ GUERRA y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *La experiencia constitucional (1978-2001)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000, p. 33.

⁶ J. DE ESTEBAN ALONSO y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *op. cit.*, p. 447.

⁷ M. ARAGÓN REYES, *Constitución y democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 99 y ss.

afirmar que en la medida en que las elecciones «cimentan la certeza de que la representación política corresponde a la voluntad política del electorado expresada a través del voto, en igual medida este derecho se convierte en un instrumento técnico-jurídico para garantizar la democracia»⁸; en definitiva, la trilogía ya clásica entre nosotros con CARRERAS y VALLÉS, conforme a la cual las funciones que las elecciones cumplen se resumen en tres efectos principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación⁹.

La centralidad de las elecciones en el sistema democrático determina su trascendencia de modo que el proceso electoral no es solamente una exigencia funcional imprescindible, sino exponente él mismo de la verdadera condición o estado de aquél¹⁰, lo que significa que sin elecciones libres no hay democracia¹¹, pues no se conoce otra forma de legitimación del poder que la democrática, entendiendo por tal la justificación inmanente del poder del Estado por el pueblo¹², expresada mediante el procedimiento institucionalizado, en la feliz expresión de ROKKAN¹³ que son las elecciones, en las que los titulares de la soberanía designan a quienes han de ocupar los cargos en la organización estatal ejerciendo el poder de la misma. Las elecciones fundan así el poder, aseguran su autoridad, justifican la obediencia a ese poder, con lo que se convierten, como escribe MASCLET, en factor esencial de cohesión de la sociedad política¹⁴. Las elecciones así son algo más que, en la conocida definición de SCHUMPETER de democracia¹⁵, un procedimiento institucional para resolver civilizadamente el problema crucial que confronta toda colectividad organizada mediante la competencia pacífica por los votos de los electores entre opciones políticas rivales, tras las que el grupo que se alce con la mayoría dispone del poder del Estado por un período limitado y previamente fijado, adoptando en nombre de los ciudadanos las decisiones fundamentales sobre la colectiva de la sociedad. En efecto, las elecciones sobrepasan dicha concepción medial, instrumental, técnica, de simple procedimiento para la designación de los representantes del pue-

⁸ D. NOHLEN, S. PICADO y D. ZOVATTO (comp.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México, 1998, p. 7. Como determina la resolución 1.264 (2001) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, por la que se interesa la elaboración de un Código de buena conducta en materia electoral, «la tenue, à intervalles secret est une condition fondamentale à la reconnaissance du caractère démocratique d'un régime politique».

⁹ Cfr. F. DE CARRERAS y J. M^a VALLÉS, *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, pp. 19-32; J. M. COTTERET y C. EMERI, *Los sistemas electorales*. Oikos-Tau, Barcelona, 1973, p. 12, señalan que la elección «ya no tiene como única función la representación de los ciudadanos, sino que tienen otro sentido: deben facilitar la relación de poder entre gobernantes y gobernados, permitir la comunicación entre los autores de la decisión política y aquéllos a los que se aplica; en otros términos: asegurar la obediencia de los individuos al poder» o, en otros términos, legitimar el poder.

¹⁰ J.J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «Una visión institucional del proceso electoral», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n^o 39, 1993, p. 66.

¹¹ Cfr. J. M. MACKENZIE, *Elecciones libres*, Tecnos, Madrid, 1962, p. 13.

¹² Cfr. H. SÉLLER, *Teoría del Estado*, FCE, México, 1983, p. 193.

¹³ S. ROKKAN, *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bolonia, 1982, p. 231.

¹⁴ J.C. MASCLET, *Droit des élections politiques*, PUF, París, 1992, pp. 9-10, quien entiende que en ello se inscribe una «función latente de las elecciones: la elección es un factor de unidad. Reúne a los ciudadanos para tomar en común las opciones. Reúne a la nación en torno a su destino. Es un rito de unificación del cuerpo político».

¹⁵ J. SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Claridad, Buenos Aires, 1946, pp. 311-327.

blo en cuanto resultan el elemento calificador de la democracia misma. Se convierten, escribe LUCAS VERDÚ, en «un fin o meta, de modo que hay democracia porque hay elecciones libres y hay elecciones libres porque hay democracia. El método, pues, se identifica, con el objeto»¹⁶, es «la base esencial del sistema constitucional», en expresión de CARRÉ DE MALBERG¹⁷, que equipara el sistema constitucional con el democrático cualificado por la libre opción entre ofertas políticas diferentes y por la efectiva garantía de los derechos y libertades fundamentales. Antológicamente las elecciones son la columna vertebrada del Estado constitucional, su ser identificador o calificador. Como expresó LINCOLN, en su discurso de 1856, «the ballot is stronger than the bullet»¹⁸.

II. EL MARCO JURÍDICO DE LAS ELECCIONES AUTONÓMICAS

A. *La Constitución*

Si, como señala PIZZORUSSO, la Constitución «se basa en el cuerpo electoral»¹⁹, y la legitimación del poder se funda en que el mismo se ejerce sobre la base del consentimiento popular expresado y contestado básicamente a través de las elecciones, no puede ser sino la Norma Suprema la que determine las bases y principios del régimen electoral, en cuanto condicionantes de la propia virtualidad de la Constitución, y ello para toda clase de elecciones que de la misma derivan.

La regulación del régimen electoral de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas no es expresión, sin más, de su potestad de autoorganización, conforme a los artículos 147.2.c) y 148.1.1.^a de la Constitución española (en adelante, CE), por cuanto el artículo 81.1 CE confiere a la ley orgánica la regulación del «régimen electoral general». Aun cuando el alcance de este mandato constitucional ha dado lugar a diferentes interpretaciones²⁰, en lo que aquí interesa, y teniendo en cuenta, además, el artículo 149.1.1.^a CE que obliga al Estado a regular «las condiciones básicas que garanticen la igual-

¹⁶ P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, vol. III, Tecnos, Madrid, 1976, pp. 197-198. Vid. asimismo las muy atinadas reflexiones de J. J. SOLOZABAL ECHEVARRÍA, «La actuación efectiva del proceso electoral y sus reflexiones». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 70, 2004, pp. 127 y ss.

¹⁷ R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*. Sirey, Paris, 1922, p. 413.

¹⁸ Sobre el significado ontológico de elecciones, complementario del concepto técnico o instrumental, vid. M. FERNÁNDEZ BAEZA y D. NOHLEN, voz «Elecciones», en WAA. *Diccionario Electoral*, IIDH-CAPEL, 2.^a ed., San José de Costa Rica, 2000, p. 448.

¹⁹ A. PIZZORUSSO, *Lecciones de Derecho constitucional*. Vol. I. CEC. Madrid, 1984, p. 255.

²⁰ Vid., entre otros, B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas». *Sistema* n.º 45 (1981), pp. 75 y ss., P. SANTOLAYA MACHETTI, «La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral». *Revista de Derecho Político*, n.º 24. Madrid, 1987, pp. 34 y ss., J. GALVEZ MONTES, «Comentario al artículo 81 de la Constitución», en O. ALZAGA VILLAAMIL (coord.). *Comentarios a las Leyes Políticas*. Edersa. T. VII. Madrid, 1985, p. 65, y G. TRUJILLO, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 2 (1981), pp. 9 y ss. y J.R. MONTERO, F. LLERA y M. TORCAL, «Sistemas electorales en España: una recapitulación» *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 58 (1992), pp. 7 y ss.

dad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos fundamentales», ha de concluirse que a la ley orgánica que establezca el régimen electoral general compete establecer «las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución» (STC de 16 de marzo de 1983) y, además, los aspectos primarios y nucleares de los procesos electorales autonómicos, en cuanto han de estar sujetos a las mismas bases y principios de todas las elecciones por sufragio universal, libre, directo y secreto, elementos estructurales del ordenamiento electoral español, de nuestra «Constitución electoral», en feliz expresión de Caamaño Domínguez²¹.

B. *El Estatuto de Autonomía*

Si la extensa «constitucionalización» es la característica formal más destacada de nuestro Derecho Electoral, quizás en respuesta a las lecciones de nuestra historia, de modo que el núcleo central y los principios estructurales de nuestro ordenamiento electoral gozan de las garantías de estabilidad y supremacía propias de su incorporación a nuestra Norma Fundamental²², otro tanto cabe afirmar sin vacilación respecto de los Estatutos de Autonomía en cuanto al régimen electoral para sus Asambleas Legislativas, incluso con un mayor grado de predeterminación, si bien, lógicamente, dentro del ámbito que le corresponde de conformidad con los artículos 81.1 y 149.1.1^ª CE.

En efecto, los Estatutos de Autonomía de las diecisiete Comunidades Autónomas establecen en unos apretados apartados a imagen y semejanza del artículo 68 de la Constitución, de un único artículo (así, por ejemplo, el artículo 21 del Estatuto de Extremadura) o divididos en varios preceptos (así, los artículos 26, 28 y 29 del estatuto de Andalucía), no sólo la composición y duración del mandato de la Asamblea Legislativa, el órgano representativo por excelencia de cada Comunidad, el sistema y la fórmula electoral, el tipo de circunscripción o las condiciones básicas de los electores y elegibles —como hace el artículo 68 CE respecto del Congreso de los Diputados— sino que al mismo tiempo concreta la barrera electoral o la fecha de la convocatoria de las elecciones²³.

Pero, en lo que aquí interesa, debe concluirse que el Estatuto de Autonomía no es una norma incondicionada en la determinación del régimen electoral de la Asamblea Legislativa, fruto de su ínsita potestad de autoorganización, sino

²¹ F. CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, «Elecciones y Tribunal Constitucional. ¿Una intersección no deseada?». *Revista de las Cortes Generales*, nº 41, 1991, p. 95.

²² *Cfr.* M. SATRÚSTEGUI GIL-DELGADO, en L. LÓPEZ GUERRA y otros, *Derecho Constitucional*, Vol. II. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1992, pp. 39-40. *Vid.* in extenso, E. ARNALDO ALCUBILLA, *El carácter dinámico del régimen electoral español*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2002, pp. 23 y ss., cuya primera parte se ha seguido para estas introductorias reflexiones generales.

²³ Una espléndida recopilación de las normas institucionales de las 17 Comunidades Autónomas es la dirigida por P. GONZÁLEZ-TREVIJANO con la colaboración de D. ORTEGA GUTIÉRREZ, *Código de las Comunidades Autónomas*, Aranzadi. Pamplona, 2001.

que por mandato constitucional, en cuanto dichas elecciones como cualesquiera otras a las distintas instituciones representativas han de estar regidas por idénticas bases y principios, está sujeto al régimen electoral común que se establezca por la ley orgánica a que el artículo 81.1 CE se remite, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a la que inmediatamente nos referimos. La Constitución no deja, pues, plena libertad al estatuyente autonómico para regular su régimen electoral, y ello porque establece de partida la necesidad de una base común entre todos los regímenes electorales para garantizar la expresión del derecho fundamental de sufragio conforme a unas condiciones comunes en todo el territorio nacional, sin que ello deba traducirse en uniformización absoluta por cuanto la autonomía política que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas ha de tener un ámbito propio de configuración o expresión.

En otros términos, el margen de libertad de configuración del régimen electoral propio de las Comunidades Autónomas está ciertamente constreñido por voluntad del constituyente que ha querido fijar unas amplísimas bases y principios comunes para evitar la huída a una suerte de independentismo o soberanismo electoral que pudiera vulnera, o afectar negativamente, al libre e igual ejercicio del derecho fundamental de sufragio en cualesquiera de las Comunidades en que España se estructura. Tales condicionamientos merman, obviamente, la capacidad imaginativa e innovadora del legislador electoral autonómico que ha de moverse en márgenes estrechos, pero en modo alguno pueden calificarse de muros infranqueables, aunque —como veremos— así parece haberse asimilado, fruto, con probabilidad, de una ínsita pereza reformadora o de un cierto conformismo en una materia poco proclive a la experimentación y más apta para el reproductivismo de un modelo que ha funcionado extraordinariamente bien al haberse garantizado la celebración de elecciones libres, justas, honestas (*free and fair*), y, por tanto, dignas de confianza o «confiables», en el feliz término acuñado por el constitucionalismo iberoamericano para traducir el reconocimiento de que el proceso electoral se ha desarrollado de modo normal, ordenado, objetivo, y de que los resultados reflejan fiel y correctamente la realidad expresada en las urnas.

C. *La Ley Orgánica del Régimen Electoral General*

Tras la larga etapa de provisionalidad sucesivamente ampliada del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, de Normas Electorales, el legislador, acuciado por la STC 72/1984, de 14 de junio, puso fin a una pasividad en exceso dilatada, y dictó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante, LOREG). Aun cuando la misma reprodujo el contenido sustancial de la normativa electoral preconstitucional²⁴, la LOREG desde la

²⁴ P. CRUZ VILLALÓN, «Constitución y tiempo: primera década», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 15 (1.988), p. 352, escribió que la LOREG ratificó en sus propios términos el

globalidad que la Constitución había impuesto fijó el régimen jurídico aplicable a la elección del conjunto de las instituciones representativas del Estado, en una construcción arquitectónica que —como afirma FERNÁNDEZ SEGADO— recuerda la del *Code électoral* francés²⁵, en cuanto integra en un texto único las normas rectoras de la totalidad de los procesos electorales. Constituye la LOREG una norma primaria de nuestro Estado democrático, en cuanto marco fundamental para el ejercicio del derecho de participación política (artículo 23).

Al definir su ámbito de aplicación en el artículo 1.2 dispone que: «Asimismo, en los términos que establece la disposición adicional primera de la presente Ley es de aplicación a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y tiene carácter supletorio de la legislación autonómica en la materia». De este modo, la LOREG no solamente reglamenta las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, a las Corporaciones locales y al Parlamento Europeo (conforme a la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril) sino que contiene los principios básicos o nucleares de las elecciones a las Asambleas Legislativas autonómicas «en los términos que establece la Disposición Adicional Primera».

Esta Disposición Adicional Primera, en su párrafo primero, recuerda que las Comunidades Autónomas ejercen sus competencias en esta materia «dentro del respeto a la Constitución y a la presente Ley Orgánica». En el párrafo segundo, especifica los artículos que son de aplicación directa a las elecciones a las Asambleas Legislativas autonómicas por ser expresión de «las condiciones básicas», a que se refiere el artículo 149.1.1ª CE, para el ejercicio del derecho fundamental de sufragio en todo el territorio nacional en cualquiera que sea el proceso electoral, o, dicho en palabras de SANTOLAYA MACHETTI, «por tratarse de materias reservadas por la Constitución al Estado, contenido propio de la LOREG»²⁶.

Los preceptos de directa aplicación a las elecciones autonómicas, que deben por tanto ser respetados por las leyes electorales autonómicas, se contienen en 98 de los 152 artículos incluidos en las disposiciones generales del Título I y se refieren a la regulación del derecho de sufragio activo y pasivo, la Administración Electoral, la regulación de las Mesas y Secciones electorales, del censo electoral, determinadas condiciones sobre la presentación de candidaturas y candidatos, la campaña electoral, el ejercicio del derecho de voto por personación en las Mesas y por correo por los residentes en España y por los inscritos en el CERA, el escrutinio general y la financiación electoral así como la regulación del recurso contencioso-electoral y los delitos e infracciones electorales. En todo lo demás, es decir, en los restantes artículos del Título I, el

compromiso electoral de 1977, y añade: «Las normas que regulan en España el sistema electoral dan la impresión de unas normas con mayor resistencia al tiempo que la propia Constitución». A pesar de ello ha sufrido ya más de diez reformas; sobre esta cuestión *vid.* E. ARNALDO ALCUBILLA, *El carácter dinámico del régimen electoral español*, *op. cit.*, pp. 37 y ss.

²⁵ *Cfr.* F. FERNÁNDEZ SEGADO, *El sistema constitucional español*. Dykinson. Madrid, 1986, p. 817.

²⁶ *Vid.* P. SANTOLAYA MACHETTI, «La delimitación de competencias...», *op. cit.*, p. 42.

párrafo tercero de la Disposición Adicional Primera determina que «tienen carácter supletorio de la regulación que en su caso aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no regulen sobre ellos»²⁷.

D. *Las Leyes Electorales autonómicas*

1. El modelo general

En el marco constitucional, concretado en la LOREG, y estatutario, las Comunidades Autónomas dictaron las leyes electorales respectivas a la que se remite el Estatuto de Autonomía. La fórmula genérica es «una Ley de la Comunidad, regulará el procedimiento de elección de los miembros de la Asamblea ...». En general, todas las leyes electorales autonómicas obtuvieron un amplísimo consenso, que presidió también el proceso de elaboración²⁸. No obstante, mientras algunos Estatutos no requieren mayoría especial (Cataluña, País Vasco, Galicia o Cantabria) para la aprobación de la Ley Electoral, otros como el de Valencia requiere que sea aprobada «en votación de conjunto por las tres quintas partes de las Cortes Valencianas» (artículo 13), mientras que, en fin, otras requieren la mayoría absoluta (así, el Estatuto de La Rioja, en el artículo 18.6, el de Extremadura, en el artículo 21.1, o el de Baleares, en el artículo 20.3).

En los respectivos preámbulos se invocan «como pilares básicos, por un lado, el Estatuto de Autonomía ...y por otro, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General,» y, en todas, se define su limitado ámbito de actuación: en cuanto se manifiesta que se «ha procurado regular exclusivamente aquellos aspectos que son peculiares y propios del ámbito de aplicación de la Ley conjugando los preceptos del Estatuto de Autonomía con los criterios básicos de la Ley Orgánica 5/1985; 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 ... que en él se plasma».

Prácticamente también resulta idéntica la estructura de las leyes, divididas en seis títulos, completados con las necesarias disposiciones adicionales, transitorias y final. Los títulos son:

²⁷ Sobre el debate parlamentario de esta disposición, *vid.* I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, en L.M³ CAZORLA PRIETO (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Cívitas. Madrid, 1985, pp. 1833-1834.

²⁸ Por ejemplo, sobre el proceso de elaboración de la Ley Electoral. *Vid.* A. ÁLVAREZ MORALES, *Sistema de partidos y comportamiento político en Extremadura (1977-1987)*. Editora Regional de Extremadura. Badajoz 1994, pp. 96 y ss. En concreto, sobre la vigente Ley Electoral de Extremadura, *vid.* asimismo E. ARNALDO ALCUBILLA, «La Asamblea de Extremadura. El régimen electoral», en P. BLANCO-MORALES y D. MORENO HURTADO (coords.) *El Derecho de Extremadura y el Derecho de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Asamblea de Extremadura. Badajoz, 2005, pp. 71 y ss.

- Título I. Disposiciones generales.
- Título II. Administración electoral.
- Título III. Sistema electoral.
- Título IV. Convocatoria de elecciones.
- Título V. Procedimiento electoral.
- Título VI. Gastos y subvenciones electorales.

La simplicidad de las Leyes Electorales autonómicas –con la excepción de la del país Vasco a la que después nos referiremos– nace de su auto-restricción a la regulación de los «aspectos estrictamente necesarios» del régimen electoral autonómico en cuanto en el resto es de aplicación lo dispuesto en la LOREG, a la que incluso se remite reiteradamente para completar la normación establecida en los aspectos que regula. Dicha auto-limitación o auto-contención conscientemente asumida se ha traducido al mismo tiempo en absoluta falta de originalidad. Al proclamar la homogeneidad con la legislación electoral general, que de manera expresa se cita como inspiradora de gran parte de las soluciones aportadas, se enuncia implícitamente la renuncia a adoptar otras propias incluso en cuestiones en las que podrían haberlo hecho con plena autonomía. Así pues las Comunidades Autónomas, no han hecho sino reproducir, adaptándolas, las normas contenidas en la LOREG. Esta continuidad trae causa de los Acuerdos Autonómicos de 21 de julio de 1981, pacto que tiene su origen en el Informe de la Comisión de Expertos presidida por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA en los que se contenían unas pautas comunes y homogéneas sobre el funcionamiento de las Asambleas legislativas y sobre su régimen electoral. En realidad, se ha configurado de hecho un régimen electoral único aplicable a la totalidad de los procesos electorales, lo que facilita la perfecta interiorización por los ciudadanos de las reglas que los rigen cualesquiera que sea su naturaleza; de otra parte, sin embargo, pone de manifiesto una innegable vocación de no innovación del régimen electoral. Lo expresa así SANTOLAYA MACHETTI:

«Con ello es muy probable que la normativa electoral del conjunto de instituciones políticas del Estado termine por ser muy similar, lo que en modo alguno ha de ser visto como pérdida de autonomía, sino, por el contrario, como uso responsable de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas y, en última instancia, como garantía de la funcionalidad del sistema democrático en su conjunto. A pesar de este dato innegable, que en líneas generales hay que juzgar positivo, sin embargo, quizás se pueda echar en falta en la normativa regional hasta ahora aprobada, la introducción de elementos que, sin desvirtuar la necesaria igualdad, signifique un esfuerzo en la búsqueda de nuevas técnicas procedimentales que favorezcan el ejercicio del derecho de sufragio y que incluso, probada su eficacia, pudieran ser incorporadas al ordenamiento estatal. En este aspecto no se han aprovechado, hasta ahora, la virtualidad de sus competencias electorales unida a la experiencia acumulada de procesos anteriores. Se ha preferido, por el contrario, seguir la senda, ciertamente

más seguro pero no necesariamente mejor, al menos en temas no fundamentales, de la limitación, cuando no de la copia literal, en lugar de aportar nuevas formas al ejercicio del derecho fundamental de sufragio»²⁹.

Desde una consideración exclusivamente académica, pues, los regímenes electorales de las Comunidades Autónomas presentan tal grado de uniformidad, con el estatuido por la LOREG, tanto desde el punto de vista organizativo como procedimental, que bien podría concluirse con expresión castiza que «visto uno, vistos todos». Ahora bien, deben tenerse en cuenta los siguientes extremos no desdeñables:

- a) De una parte, los limitados ámbitos de libre configuración o creación normativa que impone la tantas veces citada Disposición Adicional Primera de la LOREG auspiciadora de un modelo común y homogéneo en materia electoral en garantía del libre e igual ejercicio del derecho de sufragio en todos los procesos electorales, incluidos los propios de las Comunidades Autónomas.
- b) De otra parte, la intrínseca vocación de conservación de las decisiones fundamentales en materia electoral, materia en la que –como ha sido tantas veces reiterado– resulta una aventura hercúlea derrotar la que el profesor SÁNCHEZ AGESTA definió con acierto como «la ley de la inercia»³⁰. El instinto de conservación o inmovilización de la ley electoral se manifiesta en el mismo momento de su gestación pero se mantiene o proyecta en el tiempo entre los actores políticos dada su vocación de perpetuación o permanencia. Sólo cabe soslayarlo cuando la propia ley electoral se convierte en problema, cuando obstaculiza el cambio o transformación, pero permite la alternativa, asegura la estabilidad y garantiza la limpieza y transparencia, no se encuentran razones para el cambio. El que Musilier³¹ denomina el juguete más instructivo y más hábil de entre los juguetes parlamentarios, la ley electoral, soporta como ningún otro el tiempo, incluidas lluvias intensas y marejadas, al menos en su esqueleto fundamental. Y esto es lo que ha ocurrido con las leyes electorales autonómicas.

No quiere, sin embargo, decirse, pues se falsearía la realidad, que las mismas se hayan convertidos en inmutables. El principio dinámico o evolutivo ha penetrado moderadamente en las leyes electorales autonómicas, ha transvasado el cuasi infranqueable principio de conservación. Pero la ha hecho a través de modificaciones parciales, limitadas o menores, que no han alterado los elementos que definen el sistema. El principio de conservación ha operado como elemento de racionalización, de reflexión serena en los avances propuestos, y

²⁹ P. SANTOLAYA MACHETTI, «La relimitación de competencias...», *op. cit.*, pp. 55-56.

³⁰ L. SÁNCHEZ AGESTA, *Constitución española. Edición comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 172.

³¹ La cita de F. MUSILIER en J. DE ESTEBAN ALONSO y P. GONZÁLEZ-TREVIJANO, *Curso ...*, *op. cit.* p. 487.

ha permitido que las modificaciones respondan a necesidades verdaderamente sentidas y compartidas entre los actores políticos en búsqueda del perfeccionamiento del sistema representativo y de sus garantías. Necesidad y consenso, pues, los referentes del cambio en el régimen electoral autonómico. Ello explica, sin dificultad, el número reducido de las reformas de las Leyes electorales autonómicas.

Tomemos, como ejemplo, la Ley Electoral de Madrid³², Ley 11/1986, de 16 de diciembre, que ha sido modificada en cinco ocasiones, siempre de forma puntual, aunque no siempre – como en las demás Comunidades Autónomas – por decisión autónoma del legislador autonómico sino en ocasiones como consecuencia de una reforma de la LOREG que había de reflejar, pero en cualquiera de los casos con un elevado grado de consenso o acuerdo político. A título, repetimos, de ejemplo, recordemos estas cinco reformas parciales en cuanto su simple lectura reafirma nuestra conclusión que es generalizable al conjunto de las Comunidades Autónomas:

- Ley 4/1991, de 21 de marzo, que se deriva de la modificación del Estatuto de Autonomía en virtud de la Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, que hizo necesaria la correspondiente adecuación de los preceptos sobre convocatoria y sobre escrutinio general.
- Ley 15/1995, de 21 de abril, por la que se modifica el artículo referido a las causas de incompatibilidad de los diputados de la Asamblea de Madrid.
- Ley 5/1995, de 28 de marzo, que trae causa de la reforma de la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, de los artículos sobre convocatoria electoral y duración de la campaña electoral.
- Ley 12/1998, de 9 de julio, que es consecuencia de la reforma del Estatuto de Autonomía que establece un régimen de dedicación exclusiva para los diputados que opten por él.
- Y Ley 14/2001, de 26 de diciembre³³, por la que se suprime la causa de inelegibilidad que afectaba a determinadas altas cargos de la Comunidad de Madrid, y que, con acierto, se transforma en causa de incompatibilidad.

Otras Comunidades, como la de Extremadura, sólo han modificado su Ley Electoral en una ocasión, fruto de la reforma estatutaria de 1991 que a su vez derivaba de la reforma de la LOREG, que afectaba, entre otros elementos, a la unificación de convocatorias electorales, si bien se aprovechó la oportunidad para introducir ciertos retoques procedimentales u organizativos. Prácticamente idéntico al extremeño es el caso de Asturias o el de Galicia, si bien en la mayor parte de las Comunidades Autónomas, sin llegar a las cinco de

³² Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA, «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», en E. ARNALDO (coord.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid, 2ª edición, Madrid, 2003, pp. 183-184.

³³ No fue una ley específica de reforma de la Ley Electoral, sino una ley de acompañamiento!

Madrid, se han producido entre dos y cuatro reformas parciales. Las últimas han sido la ley Foral 4/2004, de 2 de junio, de reforma de la Ley de elecciones al Parlamento de Navarra, sobre los límites de las campañas de las Administraciones Públicas de Navarra en período electoral, y la Ley 5/2005, de 8 de abril, de reforma de la Ley Electoral de Andalucía, en materia de inelegibilidades e incompatibilidades de los diputados autonómicos.

2. La Ley Electoral vasca

La reserva específica de la Ley Electoral se contiene en el Estatuto de Autonomía para el país Vasco en el artículo 26.5 («Una Ley Electoral del Parlamento Vasco regulará la elección de sus miembros ...»), y fue esta Comunidad Autónoma la que se adelantó a todas las demás aprobando la Ley de 25 de noviembre de 1983, contra la que –en algunos de sus preceptos– se interpuso recurso de constitucionalidad que fue admitido a trámite por Providencia del Tribunal Constitucional de 14 de marzo de 1984. La sentencia del Alto Tribunal fue la 75/1985, de 21 de junio, en la que se justificó la supletoriedad de la LOREG para la legislación electoral autonómica en la materia en el artículo 149.3 de la Carta Magna.

La Ley de 1983 –desarrollada después por una batería de ocho decretos– fue derogada por la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco, que fue modificada por la Ley 15/1998, de 19 de junio en la que se reglamenta el uso del voto electrónico en las elecciones autonómicas. Pues bien, la Ley de 1990, de Elecciones al Parlamento Vasco, rompe radicalmente con el modelo general pues se autoproclama como una ley electoral completa, capaz de aplicarse en su plenitud sin necesidad de remisiones a la LOREG, aunque reproduce en su literalidad algunos de sus preceptos. En el marco reconocido al legislador electoral autonómico por la Disposición Adicional Primera de la LOREG configura una Ley Electoral autonómica de nuevo cuño, con una decidida vocación por la singularidad, por los elementos diferenciales –incluso en la terminología–, pero también por el reglamentismo y detallismo, farragoso en ocasiones a lo largo de sus 154 artículos, 5 disposiciones, dos transitorias, tres finales y la derogatoria.

Esa neta intencionalidad por la auto afirmación en materia electoral se vuelve a reproducir en la reforma de 1998 en la que se introduce el procedimiento electrónico de emisión del voto en las elecciones al Parlamento Vasco que, según la Exposición de Motivos, «favorece la claridad y objetividad de los procedimientos electorales y la autenticidad del voto». En los artículos 132 bis y siguientes establece los elementos configuradores del voto electrónico –tarjeta con banda magnética, urna electrónica, pantalla para votar, cabina electoral y programa informático electoral–, las facultades de las Juntas Electorales para garantizar la transparencia y objetividad de la votación, los medios materiales a disposición de las Mesas Electorales y las operaciones previas a la votación, además de los trámites del procedimiento de votación y escrutinio electrónico, si bien consciente

de la complejidad material y técnica de la adopción en las elecciones autonómicas del sistema de voto electrónico, determina su no aplicación «hasta tanto el Gobierno vasco disponga del desarrollo y equipamiento del voto electrónico y realice las adaptaciones instrumentales necesarias para la correcta aplicación del procedimiento de votación electrónica a las elecciones al Parlamento Vasco» (Disposición Transitoria Única)³⁴. Está, pues, todavía inédito, aunque se han realizado varias pruebas-piloto o ensayos con resultados todavía equívocos.

3. La ausencia de Ley Electoral en Cataluña

El artículo 31.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña determina en su vigente redacción «El Parlamento será elegido por un término de cuatro años, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, de acuerdo con la Ley Electoral que el propio Parlamento apruebe. El sistema electoral será de representación proporcional y asegurará además la adecuada representación de todas las zonas del territorio de Cataluña». Por su parte, la Disposición Transitoria Cuarta del propio Estatuto incorpora una cláusula de provisionalidad hasta tanto no se dicte la Ley Electoral a la que se refiere el artículo 31. Dice así: «En tanto una Ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento, éste será elegido de acuerdo con las normas siguientes. Dichas normas se refieren a la convocatoria; a las circunscripciones electorales provinciales; al número de diputados a elegir en cada una de ellas; a la elección por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto de los mayores de 18 años, según un sistema de escrutinio proporcional; a la Administración Electoral y a los recursos contencioso-electorales; y concluye con este apartado quinto: «En todo aquello que no esté previsto en la presente disposición serán de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados de las Cortes Generales».

En todos los Estatutos de Autonomía se contiene una cláusula transitoria para las primeras elecciones, pero sólo en Cataluña sigue siendo la norma de referencia en cuanto no se ha dictado la Ley Electoral propia, a pesar de que en todos los programas electorales de los partidos políticos concurrentes a las elecciones celebrados desde la aprobación del Estatuto figura como objetivo prioritario la aprobación de la Ley Electoral. pero sigue viva y sin resolver la duda ontológica sobre la circunscripción electoral y la distribución de los escaños. La falta de consenso político sobre un contenido primordial de la Ley Electoral ha comportado su propia inexistencia, de manera que a día de hoy es Cataluña la única entre las 17 Comunidades Autónomas que no cuenta con una

³⁴ Sobre esta cuestión *vid.* R. M^a FERNÁNDEZ RIVEIRA, «El voto electrónico: el caso vasco». *Revista de Estudios Políticos*, n^o 112, 2001, pp. 213 y ss.; J. CANO BUESO, «Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n^o 3, 2000, pp. 62 y ss. y E. ARNALDO ALCUBILLA y A. D'AMBROSIO i GOMARIZ, «El voto electrónico: algunas experiencias recientes». *Cuadernos de Derecho Público*, n^o 4, 1998, pp. 167 y ss.

Ley Electoral propia. Esta anomalía jurídico-política no ha impedido, sin embargo, que avance el proceso de revisión estatutaria e incluso que trasvase nítidamente los límites constitucionales, lo que no deja de comportar una cierta contradicción más aún cuando en los textos avanzados de la misma tampoco se vislumbra que el estatuyente alcance una solución compartida por la vía de congelar a la norma del máximo rango, la norma institucional básica de la Comunidad en los términos del artículo 147 de la Constitución, el contenido básico de la Ley Electoral.

Con base en el referido artículo 31.1 en relación con la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de Autonomía se dictó la Ley del Parlamento de Cataluña de 5 de marzo de 1.984 por la que se adapta la normativa general electoral para las elecciones al Parlamento de Cataluña, a la que se remite cada Decreto de convocatoria. Esta Ley es una mínima norma de adaptación y remisión a las normas estatales que rigen los procesos electorales. Aunque nacida con vocación de provisionalidad ha pervivido en el tiempo, hasta hoy, de manera que la ausencia de una Ley Electoral es sustituida por la misma, que, en relación con cada proceso electoral, es completada con los Decretos dictadas por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sobre los elementos instrumentales y organizativos de las elecciones autonómicas³⁵. En resumen, la normativa rectora de las elecciones al Parlamento de Cataluña está constituida por: 1º.— La Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña. 2º.— Las normas correspondientes de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, de aplicación en virtud de lo establecido por la Disposición Adicional Primera de la misma. 3º.— Las otras disposiciones legales y reglamentarias de aplicación al proceso electoral autonómico.

III. LA REGULACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ELECTORAL EN LA LEGISLACIÓN ELECTORAL AUTONÓMICA.

Si el sistema electoral es el conjunto de decisiones políticas básicas que inciden en la determinación de la composición del órgano representativo, el procedimiento electoral tiene una naturaleza adjetiva o, como escribe *Santolaya Machetti*, instrumental para organizar el proceso electoral y cumplir las finalidades propuestas en el sistema electoral elegido³⁶. El procedimiento electoral se traduce así en los elementos formales y materiales que el proceso

³⁵ Vid. in extenso E. ARNALDO ALCUBILLA, «Crónica electoral. Elecciones al Parlamento de Cataluña, Celebradas el 29 de mayo de 1988», *Revista de las Cortes Generales*, n° 14, 1998, pp. 353 y ss., y E. ARNALDO ALCUBILLA, «Crónica electoral. Elecciones al Parlamento de Cataluña», *Revista de las Cortes Generales*, n° 26, 1992, pp. 219 y ss.

³⁶ P. SANTOLAYA MACHETTI, *Manual de procedimiento electoral*. Ministerio del Interior, 4ª ed. Madrid, 1999, p. 25. Desde una perspectiva crítica y revisora del procedimiento electoral, vid. del mismo autor: «La crisis del procedimiento electoral español», en VVAA. *Reflexiones sobre el régimen electoral español. IV Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1997, pp. 445 y ss. y «La reforma del procedimiento electoral», en J. MONTABES (ed.) *El sistema electoral a debate*. CIS-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pp. 197 y ss.

electoral exige para su adecuada realización; se concreta así en las distintas fases estrictamente normadas y ordenadas, que se suceden desde la convocatoria hasta la constitución del órgano representativo. Desde el punto de vista del contenido de la regulación del procedimiento electoral, con la única excepción parcial de la del País Vasco, llama la atención la notable uniformidad con la de la LOREG de la legislación electoral autonómica.

A. *Convocatoria*

1. La convocatoria de las primeras elecciones a las Asambleas Legislativas o Parlamentos autonómicos se efectuó por los presidentes de las Juntas respectivas o Consejos preautonómicos, de acuerdo con el Gobierno, en virtud de lo establecido en las disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía. Las sucesivas elecciones han sido convocadas por el Presidente de la respectiva Comunidad Autónoma mediante Decreto expedido, «según lo previsto en el Estatuto de Autonomía y con sujeción a lo dispuesto en el artículo de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General».

2. Solamente las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía siguen su propio calendario electoral, aunque en esta última se ha buscado la coincidencia con la convocatoria de las elecciones generales. En el resto, tras la reforma del artículo 42 de la LOREG, las elecciones son convocadas en los términos previstos en dicho precepto de manera que se realizan el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, sin perjuicio de lo que dispongan las Cortes Generales, con el exclusivo fin de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales evitando su diversificación o encadenamiento con el riesgo de saturación.

Se establece como requisito para la convocatoria señalar la fecha de las elecciones que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo días desde la convocatoria, así como que el Decreto de la convocatoria debe especificar el número de diputados que se elegirá en cada circunscripción, la duración de la campaña electoral, la fecha y hora de la sesión constitutiva del Parlamento electo, así como la normativa rectora del proceso electoral.

3. La Asamblea o Parlamento es elegida por cuatro años. Al modo normal de extinción del mandato parlamentario por el transcurso del plazo para el que el Parlamento o Asamblea fue elegida, se añaden los que resultan de la muerte anticipada o prematura consecuencia de la disolución de la Asamblea que puede ser:

- Automática, por no haber obtenido ningún candidato a la Presidencia de la Comunidad la confianza de la misma transcurridos dos meses a partir de la primera votación de investidura. El mandato durará, en todo caso, hasta la fecha en que debiera concluir el primero con lo que se mantiene siempre la unidad de convocatorias electorales.
- Voluntaria, por decisión del Presidente de la Comunidad, previa deliberación del Gobierno y bajo su exclusiva responsabilidad, de anticipar el

término natural de la legislatura. Con algunas excepciones se reconoce, con (Cantabria, Extremadura, Baleares y Castilla y León) o sin (Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía) previsión estatutaria expresa, o por ley (Valencia), tal facultad de disolución anticipada que se formalizará «mediante Decreto en el que se convocarán a su vez elecciones». No podrá procederse a la disolución cuando está en tramitación una moción de censura, durante el primer período de sesiones de la legislatura o cuando falte menos de un año para su terminación, o (en Castilla y León) cuando se encuentre convocado un proceso electoral estatal. La nueva Cámara que resulte de la convocatoria electoral anticipada tendrá un mandato limitado por el término natural de la legislatura ordinaria. (Artículo 17.6 del Estatuto de La Rioja, artículo 25.3 del Estatuto de Asturias, artículo 23 del Estatuto de Castilla y León, artículo 21 del Estatuto de Madrid, etc., ...) ³⁷.

4. Fuera de estos supuestos excepcionales la convocatoria electoral es cuatrienal y coincidente con las elecciones locales, y las demás elecciones autonómicas en las Comunidades no históricas según la denominación al uso, conforme al artículo estatutario en relación con el artículo 42.3 LOREG ³⁸ al que se remite, de forma que tendrán lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años en los términos previstos en la Ley Orgánica que regula el Régimen Electoral General, y excepcionalmente, cuando a dichas contiendas electorales se sume la del Parlamento Europeo en la fecha que se determine para asegurar su simultánea celebración. Así se expresa la vocación de simplificación del calendario electoral y, por consecuencia, de la agrupación de elecciones al establecer que la celebración de elecciones atenderá a lo que dispongan las Cortes Generales, con el fin exclusivo, como se ha dicho, de coordinar el calendario de las diversas consultas electorales.

B. Candidaturas

1. La presentación de candidaturas es el acto jurídico formal por el que los ciudadanos que reúnen las condiciones de elegibilidad anuncian su deseo de contender a las elecciones, concretando así las ofertas políticas y las propuestas de personas entre las que deben elegir los electores; por ello, dicha formalización constituye el «prius» necesario ³⁹ para que haya elección. Esta fase inicial del proceso electoral supone, en fin, la determinación de quiénes concurren a

³⁷ Vid. in extenso mi artículo «La disolución del Parlamento y el Parlamento indisoluble». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6 (1998), pp. 101 y ss., en especial 109 a 112. Muy atinadas son las reflexiones de C. ESCUIN PALOP. «Las elecciones en las Comunidades Autónomas». *Revista de las Cortes Generales*, n.º 59, 2003, pp. 53-63.

³⁸ Sobre la reforma de la LOREG por la Ley Orgánica 8/1991, vid. C. AGUADO RENEDO, «Las reformas legislativas para adelantar las elecciones autonómicas. Unas consideraciones críticas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 33 (1991), pp. 65 y ss.

³⁹ Cfr. F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Las candidaturas electorales en América Latina» en *Estudios de Derecho Electoral*. Ediciones Jurídicas. Lima, 1997, p. 605.

las elecciones y, en cuanto tales aspiran a tener la condición de electos tras la expresión de la voluntad soberana del dueño del poder, del pueblo.

Las entidades políticas legitimadas para la presentación de candidaturas son los partidos políticos, las coaliciones electorales, las federaciones de partidos y las agrupaciones de electores, que, a tal efecto, deben designar un representante general ante la Junta Electoral de la Comunidad (o, en su caso, ante la Provincial) antes del noveno día posterior a la convocatoria de elecciones, que en el plazo de dos días los comunicará a las Juntas Electorales Provinciales. Algunas leyes autonómicas son, sin encontrarse motivación suficiente, excesivamente rigoristas con las agrupaciones electorales, a las que se exige (así, el artículo 25.2 de la Ley Electoral de Extremadura) para presentar candidatura, al menos, la firma de el 2 por 100 de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción, porcentaje muy abultado que puede ser un auténtico muro imposible de superar en muchos casos por estas entidades que se constituyen única y exclusivamente para un proceso electoral concreto y para una única circunscripción electoral.

Ninguna especialidad presentan las leyes electorales autonómicas respecto de la LOREG, a la que se remite reiteradamente, en cuanto a la presentación y proclamación de candidaturas, competencias asumidas por la Junta Electorales Provinciales ante la que los representantes de las candidaturas deben presentar la lista completa de candidatos (o tantos como diputados a elegir y, además, candidatos suplentes⁴⁰), con la expresión de su orden de colocación, acompañada de la documentación acreditativa de la identidad y condiciones de elegibilidad de cada uno de ellos, así como de los elementos de identificación de la entidad política⁴¹, procediendo el órgano de la Administración electoral a la pertinente comprobación del cumplimiento de los requisitos formales y materiales exigidos. Las listas son, pues, cerradas y bloqueadas, formadas por los partidos o coaliciones sin permitir al elector ninguna facultad de opción, del mismo modo que en las elecciones al Congreso.

2. Mayores incógnitas plantea el camino abierto por las leyes electorales de Baleares y de Castilla-La Mancha (respectivamente, Ley 6/2002, de 21 de junio y Ley 11/2002, de 27 de junio), de introducir –enmarcadas en las acciones positivas de impulso y promoción de la igualdad de hombres y mujeres, con base en el art. 9.2. de la Constitución– la paridad en las listas electorales⁴², es decir, la

⁴⁰ En cuanto a los candidatos suplentes, la Ley Electoral de Galicia determina que deben ser no más de cinco; la de Cantabria, no menos de cinco; la de Valencia «un número equivalente al 15 por 100 de los escaños a cubrir redondeando a la baja; la de Murcia, no más de tres; y la de Baleares, tres en las candidaturas de once o más candidatos y dos en las restantes; en fin, un número de tres suplentes en las demás.

⁴¹ Vid. E. ARNALDO ALCUBILLA y M^a ISABEL ABELLAN MATESANZ, «Sobre la presentación y proclamación de candidaturas», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 117, pp. 145 y ss., M.^a ISABEL ABELLAN MATESANZ, «El proceso electoral desde la doctrina de la JEC», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 14, 2004, pp. 276-290 y E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, *Código Electoral*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados. 4.ª ed. Madrid, 2003, pp. 249-325, en las que se reproducen las normas de aplicación, la jurisprudencia y la doctrina de la Junta Electoral Central en materia de candidaturas. Sobre el carácter cerrado y bloqueado de las listas vid. F. SANTAOLALLA LÓPEZ, «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», en VV.AA. *Las Cortes Generales*, Vol. III. IEF. Madrid, 1987.

⁴² Vid. Mi artículo «Las leyes cremallera». ABC, 26 de enero de 2003. También F. REY MARTÍNEZ, «El principio de igualdad y el derecho fundamental a no ser discriminado por razón de sexo». *La Ley*, n.º 4984,

ordenación de las listas de candidatos alternándose hombres y mujeres de manera que los de un sexo ocupen los puestos pares y los de otro los impares. Ambas leyes han sido suspendidas en su aplicación por Auto, del Tribunal Constitucional, declarando que la representación política surgida del proceso electoral regido por las llamadas leyes-cremallera «podría quedar en entredicho, resultando también afectados los intereses particulares de los representantes mismos, hombres o mujeres, siendo unos y otros intereses difícilmente reparables». A continuación confirma que «el levantamiento de la suspensión podría determinar una quiebra del principio de seguridad jurídica». Con posterioridad, por el Parlamento Vasco se aprobó, a comienzos de 2005, y con aplicación a las primeras elecciones convocadas, las de abril de 2005, una denominada Ley de igualdad que establecía también la paridad en las listas electorales y que ha sido impugnada por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, estando pendiente de admisión a trámite por el Tribunal Constitucional, que habrá de acelerar su pronunciamiento toda vez que parece exigible desde una estricta consideración del principio de igualdad consagrado en el artículo 14 de la Carta Magna en relación con el artículo 23, de cara al macroproceso electoral autonómico y local de mayo de 2007.

C. Papeletas y sobres electorales

La aprobación de las papeletas y sobres electorales –de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos 70 y 71 LOREG y en el artículo 4 y concordantes del Real Decreto 605/1999, de 16 de abril, modificado por el Real Decreto 1382/2002, de 20 de diciembre, de normas reguladoras de los procesos electorales– corresponde a la Juntas Electorales Provinciales o a la Junta Electoral de la Comunidad según los casos, de acuerdo con los criterios que se determinen por Decreto del Consejo de Gobierno. Habrán de tener en cuenta que:

- Las papeletas deberán contener las siguientes indicaciones: la denominación la sigla y el símbolo de la entidad política, los nombres y apellidos de los candidatos y de los suplentes, según su orden de colocación, así como en su caso, la condición de independiente de los candidatos que concurren con tal carácter, o en caso de coaliciones, la denominación del partido a que pertenezcan cada uno si así se solicitase.
- Su confección no puede iniciarse hasta la proclamación de las candidaturas.

3 de febrero de 2000, pp. 1-10 y P.J. HERNANDO GARCÍA. «Un elemento modificador de la capacidad electoral: las acciones positivas en el campo de los derechos políticos», en F. PAU I VALL. *Parlamento y sistema electoral*. Aranzadi. Pamplona, 1999, pp. 455 y ss., quien defiende las medidas internas adoptadas en el seno de los partidos políticos para confeccionar las listas electorales, pues la introducción de medidas legales concretas que signifiquen la asignación de cuotas fijas a las mujeres no es constitucionalmente posible. En contra, por ejemplo, J. SEVILLA MERINO, «Ley Electoral y acción positiva», en F. PAU I VALL, *Parlamento y sistema electoral, op. cit.*, pp. 471 y ss.

Aún cuando es el Ejecutivo autonómico a quien corresponde asegurar la disponibilidad de las papeletas y sobres de votación en número suficiente, así como a efectos del voto por correo⁴³ de los presentes y de los inscritos en el CERA, las entidades políticas pueden también confeccionar dichos elementos materiales para distribuir mediante el llamado *mailing* electoral previa verificación por la Junta Electoral Provincial (artículo 70.3 LOREG)⁴⁴.

En cuanto al voto por correo, la Ley Electoral del País Vasco, en su artículo 114, establece los supuestos de no admisión por la Mesa, y advierte que la impugnación deberá hacerse voto a voto, no admitiéndose por la Mesa la impugnación de la totalidad del voto por correo. Si se atendiera una impugnación, el Presidente no introducirá el voto emitido por correo en la urna, remitiéndose el impugnado con el resto de la documentación electoral a la Junta Electoral Provincial. En realidad, no es una disposición innovadora, sino fruto de la ya definida vocación reglamentaria de esta Ley Electoral.

D. *Apoderados e interventores*

1. Las Leyes electorales autonómicas en cuanto a los «apoderados e interventores» reproduce casi con total literalidad lo establecido en los artículos 76 a 79 LOREG. Algunas, aunque presentan algunas leves variantes en cuanto al plazo de designación u otros aspectos menores, como las leyes electorales de Andalucía, Aragón, Extremadura, Navarra, País Vasco, Galicia, Castilla La-Mancha, establecen pormenorizadamente, las funciones y facultades de los interventores en las Mesas Electorales:

- a) Solicitar copias del acta de constitución de la mesa, copia del acta de escrutinio, y del acta general de la sesión. No se expedirá más de una copia por candidatura.
- b) Reclamar sobre la identidad de un elector, lo que deberán realizar públicamente.
- c) Anotar, si lo desean, en una lista enumerada de electores el nombre y número de orden en que emiten sus votos.
- d) Pedir durante el escrutinio la papeleta leída por el Presidente para su examen.
- e) Formular las protestas y reclamaciones que consideren oportunas, teniendo derecho a hacerlas constar en el acta general de la sesión.

Pueden utilizar emblemas o adhesivos identificativos, que han de ser simples. Sin duda, la única y discutible, novedad relevante de algunas leyes elec-

⁴³ Vid. el reciente y completo estudio de L. GÁLVEZ MUÑOZ, «El voto por correo, ¿Una nueva reforma?», *Revista de Derecho Político*, nº 52, 2001, pp. 247-308.

⁴⁴ Sobre el *mailing* electoral *vid.* E. ARNALDO ALCUBILLA, *El carácter dinámico del régimen electoral español*, *op. cit.*, pp. 157 y ss. En general, sobre nuevas propuestas para solucionar el problema de la dualidad de papeletas –oficiales y oficializadas– y de la multiplicación de su número –tantas como candidaturas– *vid.* P. SANTOLAYA MACHETTI. «Crisis del procedimiento electoral español», *op. cit.*, pp. 457-458.

torales autonómicas es la calificación de los interventores como «miembros de las Mesas electorales». Y decimos discutible porque se convierte a los fiscalizadores de parte en miembros del órgano que, con plena independencia e imparcialidad, vela en nombre del pueblo soberano por el pueblo soberano por la pureza de la expresión del sufragio y por la exactitud del recuento de las voluntades manifestadas a través del voto.

Sobre la «constitución de las Mesas electorales» (arts. 80 a 83 LOREG), «escrutinio en las Mesas electorales» (artículos 95 a 102 LOREG), y «votación» (artículos 84 a 94 LOREG), con carácter general, no contienen indicación alguna. Solamente la del País Vasco, en el artículo 116, añade a las causas de nulidad de los votos previstos en el artículo 96 LOREG las siguientes: a) El voto en que se contenga insultos o cualquiera otra expresión ajena al voto; b) Cuando los sobres lleven signos externos de reconocimiento; c) El voto emitido en papeleta de una candidatura legalmente retirada de la circunscripción electoral. La misma Ley Electoral, en el artículo 121, prevé que la documentación electoral se distribuya en cuatro, en lugar de tres, sobres: el primero con contenido idéntico al del artículo 100.2 LOREG; y los otros tres asimismo de igual contenido que el determinado por el párrafo tercero del referido artículo 100. También se separa de la LOREG en cuanto al procedimiento de entrega de los sobres de documentación electoral a la Junta Electoral (artículos 122 y 123).

E. *Escrutinio general*

En materia de escrutinio general habrá de atenderse a lo establecido en los artículos 103 a 108 LOREG, pues las leyes electorales autonómicas se limitan a señalar que serán competentes para la realización de toda las operaciones las Juntas Electorales Provinciales, con la única diferenciación en cuanto al día señalado para el inicio del escrutinio de las actas de las Mesas y de los votos emitidos por los inscritos en el CERA, siendo la ley gallega la que más retrasa este acto en razón del elevado número de gallegos residentes en el exterior. Asimismo las resoluciones definitivas de las Juntas Electorales Provinciales declarando los resultados del escrutinio general serán recurribles ante la Junta Electoral de la Comunidad, o, en su caso, ante la Junta Electoral Central, por las causas, motivos y en los plazos establecidos en el apartado 3 del artículo 108 LOREG. Proclamados definitivamente los resultados del escrutinio general y los diputados electos, las Juntas Electorales Provinciales darán traslado de tales resultados y de la elección de electos a la Junta Electoral de la Comunidad en el mismo o en el siguiente día; y recibidos que sean por ésta, se comunicarán a la Asamblea o Parlamento autonómico dentro de igual término⁴⁵. Como señala SANTOLALLA LÓPEZ, sumando los plazos la

⁴⁵ En materia de escrutinio general, *vid.* E. ARNALDO ALCUBILLA y M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, *op. cit.*, pp. 581 y ss. Asimismo L. MARTÍN REBOLLO. «Escrutinio general y documentación

duración de esta fase no ha de exceder de 15 días sin contar el contencioso-electoral y, en su caso, el amparo, con una evidente dilatación de la constitución de la Cámara⁴⁶, que repercute obviamente en la constitución del nuevo Gobierno.

En fin, el procedimiento electoral en las elecciones autonómicas es netamente decisor del articulado de la LOREG, hasta el punto de que es necesario rebuscar en la normativa electoral autonómica para encontrar algún elemento singular u original. La intensa influencia de la LOREG no resulta exenta de razonabilidad por el definitivo asentamiento de un régimen electoral, consolidado y aprehendido por los ciudadanos. Las consideraciones academicistas deben, en ocasiones, quedar al margen cuando de democracia viva y vivida se habla. Y es que, en definitiva, las elecciones autonómicas forman un todo con el conjunto de las elecciones de ámbito general.

electoral», en VV.AA. *Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas de Derecho Parlamentario*, op. cit., pp. 797 y ss.

⁴⁶ F. SANTAOLALLA LÓPEZ. «Interregno parlamentario y elecciones: excesos y defectos». *Revista de Derecho Político* (UNED) n.º 63, 2005, pp. 127-130.

III. LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS EN CONCRETO

