

Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estado compuestos

Juan Carlos Gavara de Cara
*Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad Autónoma de Barcelona*

SUMARIO: 1. LA HOMOGENEIDAD DE LOS REGÍMENES ELECTORALES EN LOS ESTADOS COMPUESTOS.— 2. EL MODELO ALEMÁN DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS LÄNDER PARA REGULAR EL PROPIO RÉGIMEN ELECTORAL. 2.1. *La distribución constitucional de competencias en materia electoral en la Ley Fundamental de Bonn y el principio de igualdad electoral como factor de homogeneidad.* 2.2. *La forma de gobierno y la articulación normativa de los regímenes electorales de los Länder.* — 3. EL MODELO ITALIANO DE COMPETENCIA ELECTORAL MIXTA PARA REGULAR EL RÉGIMEN ELECTORAL DE LAS REGIONES ITALIANAS. 3.1. *La regulación constitucional del sistema regional italiano como causa de la homogeneidad de los sistemas electorales regionales.* 3.2. *La forma de gobierno de las Regiones ordinarias y su relación con el sistema electoral.* 3.3. *El alcance de la competencia regional en materia electoral: el significado de la potestad normativa electoral regional ejercida en armonía con la Constitución.* 3.4. *La situación normativa actual del sistema electoral en las Regiones ordinarias: vigencias y perspectivas.* 3.5. *Los sistemas electorales de las Regiones especiales.* — 4. EL MODELO AMERICANO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS STATES PARA REGULAR LOS REGÍMENES ELECTORALES FEDERAL Y ESTATAL. 4.1. *Los principios constitucionales de reparto de competencias en materia electoral.* 4.2. *La forma de gobierno en los States: modelos de organización y repercusiones en el sistema electoral estatal.* 4.2.1. *Los modelos de forma de gobierno en los Estados.* 4.2.2. *El proceso electoral de los Gobernadores y de las Legislaturas estatales.* 4.3. *La determinación constitucional de las competencias federales en materia electoral.* 4.4. *El desarrollo del principio de igualdad electoral por el Tribunal Supremo: la articulación jurisprudencial del principio one man, one vote y su ámbito de aplicación.* 4.5. *La normativa federal en materia electoral.*

1. LA HOMOGENEIDAD DE LOS REGÍMENES ELECTORALES EN LOS ESTADOS COMPUESTOS

El estudio de la delimitación competencial desde una perspectiva comparada en materia electoral en los Estados compuestos se ha realizado a partir de

un estudio de la normativa electoral en tres Estados que presentan características de distinto tipo:

- a) El sistema federal alemán de corte europeo y con una forma de gobierno parlamentaria tanto en la Federación (*Bund*) como en los *Länder*.
- b) El sistema regional italiano con una forma de gobierno parlamentaria en el Estado central con una clara tendencia a una evolución neoparlamentaria y con una forma de gobierno en las Regiones que ha ido evolucionando desde la asamblea en un origen a la neoparlamentaria por la que se opta mayoritariamente en la actualidad.
- c) El sistema federal norteamericano con una forma de gobierno presidencialista tanto en el ámbito federal como en los distintos Estados.

La principal característica del modelo electoral territorial alemán reside en que la competencia legislativa en materia electoral del Land pertenece en exclusiva al propio Land que debe respetar únicamente las normas y principios constitucionales aplicables a las elecciones concretas de los Parlamentos de los *Länder* ya sea de carácter general o especial, de forma que carece de competencia legislativa el Parlamento federal para regular los sistemas electorales de los *Länder*. En este modelo, se puede producir una homogeneidad y casi una uniformidad en las legislaciones electorales exclusivamente por la voluntad de los propios parlamentos de los *Länder* con la finalidad de facilitar la actividad a desarrollar y la comprensión de la materia a los electores o como consecuencia de la aplicación de principios constitucionales generales aplicados en materia electoral como el principio de igualdad electoral.

Por su parte, el modelo italiano tenía como principal característica el hecho de que la competencia legislativa en materia electoral residía básicamente en el Parlamento estatal, que regulaba de forma completa tanto las elecciones centrales como la mayoría de las elecciones regionales. Este modelo seguirá vigente hasta el momento en que sea plenamente operativa y desarrollada la reforma constitucional del Título V de la Constitución Italiana, realizada por la ley constitucional n° 1 de 1999, que atribuyó la potestad a los Consejos Regionales para regular su propia ley electoral dentro de los límites constitucionales, pero en la actualidad aún no se ha implementado completamente esta reforma. Por otra parte, de una forma indirecta la competencia estatal también afecta a las elecciones de los Consejos Regionales (u órganos similares) de las Regiones especiales, ya que el acto normativo principal de regulación de dichos preceptos es el Estatuto de la Región especial que se adopta mediante ley constitucional en la que la intervención del Parlamento estatal es básica, ahora bien la competencia en materia de ley electoral en estas Regiones ha correspondido y sigue correspondiendo a su propio Consejo Regional, que debe respetar fundamentalmente las prescripciones de su propio Estatuto. En cierto modo, ya sea por propia voluntad o impuesto por su propio Estatuto, los Consejos Regionales son competentes para adoptar las leyes electorales de sus propios órganos legislativos, aunque lo cierto es que su intervención en la articulación de los principios y estructura básica del sistema electoral escapa del

ámbito real de su competencia, ya que se trata de una competencia muy mediatizada por la Constitución. En consecuencia, el modelo italiano se debe seguir caracterizando por la uniformidad de las legislaciones electorales que se produce por la voluntad legislativa central o por consecuencia de las normas y principios constitucionales.

Finalmente, el modelo norteamericano se caracteriza por articularse en una forma de gobierno presidencialista, pero además y principalmente porque la competencia legislativa en materia electoral reside en exclusiva en los Estados (*States*) y no en la Federación, tanto si las elecciones son federales como estatales, pero evidentemente dejando al margen las disposiciones constitucionales que pueden establecer principios y reglas vinculantes para las normativas estatales. En el modelo norteamericano se dan las condiciones ideales para que se produzca una diversidad de regulaciones, normativas y prácticas en materia electoral entre los diversos Estados, aunque en la práctica se ha producido una homogeneidad por la propia decisión de los Estados o mediante la adopción de normativa federal que ha inducido a dicho efecto. De hecho la mayor singularidad del modelo norteamericano es analizar como de un sistema electoral potencialmente heterogéneo por ser competencia estatal, se ha pasado a un nivel de amplia adopción de normativa federal para tender a la homogeneidad de regulación y prácticas de aplicación de los sistemas electorales por parte de los Estados.

Seguramente, desde un inicio se ha podido empezar a comprobar la existencia de una homogeneidad entre los distintos sistemas electorales de un mismo Estado compuesto y seguramente a intuir las razones y causas por las que se tiende a homogeneizar la regulación de los sistemas electorales internos. En este sentido, el punto de partida común a todos los Estados compuestos con modelo descentralizado de ejercicio del poder es que los derechos fundamentales y su regulación es una competencia del Estado federal o central, de forma que la determinación y delimitación principal de su ejercicio, así como los mecanismos de protección pertenece a instituciones federales o centrales y eventualmente a través de decisiones definitivas a los tribunales constitucionales o tribunales asimilados de carácter federal.

La materia electoral mantiene una relación directa con los derechos de sufragio activo y pasivo, cuyo ámbito, contenido y objeto de protección se desarrolla al menos en un contenido mínimo de forma unitaria para todo el Estado. Por otra parte, la conexión de la materia electoral, además con el derecho de sufragio, con el principio democrático y otros principios estructurales de carácter constitucional u otras normas constitucionales vinculadas a la representación política, a la forma de gobierno o a la propia estructura constitucional de la organización territorial del poder, implica que dichos principios, en la medida que trascienden a toda la estructura estatal, vinculen a todos los poderes públicos, desplegando su eficacia de forma homogénea en todo el Estado con carácter general incluidos los entes territoriales, siempre que no se concreta el contenido de dichos principios de modo distinto mediante normas especiales o singulares del mismo rango en relación con los entes territoriales.

Seguramente el contenido más importante de la materia deducible de dichos derechos de sufragio es el principio de igualdad electoral que se ha convertido en una norma básica y en el criterio principal de examen de la mayoría de los problemas de Derecho electoral, de forma que puede incidir en los principales problemas de la configuración de un sistema electoral y ser operativo para la configuración y homogeneidad de criterio en los Estados compuestos¹.

El principio de igualdad electoral puede ejercer sus funciones como medida de control de las decisiones internas al propio sistema electoral o como mecanismo que justifique decisiones comunes para los diversos sistemas electorales que sean operativos en un Estado compuesto. En cualquier caso, la adopción de medidas sobre la base del principio de igualdad requiere justificaciones o la existencia de finalidades que puedan motivar las distintas decisiones que en ocasiones se dirigirán a justificar diferenciaciones internas del propio sistema electoral y en otras a necesidades de homogeneidad común de los distintos sistemas electorales. Estas justificaciones pueden responder a una necesidad de obtener una mayor eficiencia en el funcionamiento del sistema y una mayor claridad y comprensión del procedimiento electoral o a la necesidad de aumentar la capacidad funcional del Parlamento a través de medidas que permitan reducir las opciones presentes en el mismo como sucede, por ejemplo, con las barreras mínimas electorales.

2. EL MODELO ALEMÁN DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS *LÄNDER* PARA REGULAR EL PROPIO RÉGIMEN ELECTORAL

2.1. *La distribución constitucional de competencias en materia electoral en la Ley Fundamental de Bonn y el principio de igualdad electoral como factor de homogeneidad*

El Derecho electoral de los Parlamentos de los *Länder* es una competencia exclusiva de los propios *Länder*, que, aunque no esté concretado de forma expresa en la Ley Fundamental de Bonn, es un principio deducible del diseño constitucional de la distribución de competencias, ya que tampoco la federación posee competencias para regular leyes electorales al margen de las federales, desplegando, en consecuencia, su eficacia la cláusula residual². Del igual modo, al no poseer el legislador federal competencias expresas, el legislador de

¹ Sobre la importancia del principio de igualdad electoral, *vid.* M. WILD, *Die Gleichheit der Wahl. Dogmengeschichtliche und systematische Darstellung*, Duncker & Humblot, Berlin, 2003, p. 11.

² Este principio implícito es deducible con toda claridad de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán desde sus inicios, ya que nunca ha planteado dudas al respecto en el control de constitucionalidad de leyes electorales de los *Länder*, BVerfGE 4, 31 (44-45). Más recientemente BVerfGE 98, 145 (157), BVerfGE 99, 1 (11).

los Länder es competente para regular el Derecho electoral de ámbito municipal³.

En general, la Constitución federal alemana es muy parca en la regulación de la materia electoral. En este sentido, conviene recordar que en el sistema alemán el legislador tiene reservada en el ámbito federal las decisiones en materia electoral como reacción a lo sucedido en el periodo de Weimar (art. 38.3 GG). Este hecho implicó que en el ámbito constitucional se regulará de forma expresa los elementos esenciales del sistema electoral, generalmente a nivel de principios para garantizar sobre todo el carácter proporcional del sistema, ya que, por ejemplo, la exigencia de sufragio igual ha implicado la introducción de criterios de representación proporcional⁴. Esta reserva legislativa de la materia electoral y la fijación constitucional del carácter proporcional del sistema electoral se han trasladado a las constituciones de los Länder⁵.

La influencia de la legislación electoral federal en la legislación electoral de los Länder es intensa, debido, por una parte, desde un punto de vista sociológico a la existencia de un sistema de partidos idéntico o similar a nivel federal y a nivel de Länder lo que facilita que se responda a los mismos criterios en ambos sistemas electorales y, por otra parte, por la existencia de unos principios electorales idénticos tanto a nivel de elección de Parlamento federal como de los Länder que se utiliza como base de la homogeneidad de sistemas exigida por la Constitución federal. En definitiva, la mayoría de las leyes y de los sistemas electorales de los Länder alemanes se han redactado con posterioridad a la ley electoral federal (*Bundestagswahlgesetz*) y se basan en los mismos criterios y disposiciones que el Derecho electoral federal alemán.

Tras la reunificación incluso los nuevos Länder reforzaron esta concepción⁶. De hecho, el Derecho electoral y la organización de los sistemas electorales de los nuevos Länder constituyó el punto central y fundamental de la anexión de la República Democrática a la República federal según el procedimiento del art. 23 GG y que culminó con la elección del primer parlamento federal de la Alemania unida o reunificada. Mediante la Ley Constitucional de 22 de julio de 1990 aprobada por la propia República Democrática de Alemania (*Deutschen Demokratischen Republik-DDR*) y conocida como la Ley de introducción de los Länder, se aprueba la disolución de la Cámara Popular de la República Democrática (*Volkskammer*) y la reconstrucción de los cinco nue-

³ Entre otras muchas sentencias del Tribunal Constitucional alemán BVerfGE 22, 180 (210 y ss.).

⁴ Sobre la discusión y formación del sistema electoral alemán en la Ley Fundamental de Bonn, *vid.* H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung. Bedeutung und Grenzen wahlsystematischer Gestaltung nach dem Grundgesetz*, A. Metzner Verlag, Frankfurt a.M., 1973, pp. 25 y ss.

⁵ H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung, op. cit.*, pp. 77 y ss.

⁶ Para un análisis del proceso de reunificación y sus consecuencias en el ámbito electoral, M. BRENNER, «Die Entwicklung des Wahlrechts und der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im wiedervereinigten Deutschland», *AöR*, 1991, Bd. 116, Heft 4, pp. 538 y ss. Téngase en cuenta también, R. WAHL, «Das Wahlrecht in der Sondersituation der deutschen Einigung», *NJW*, 1990, Heft 40, pp. 2585 y ss. Un resumen de los distintos sistemas electorales de los Länder en lengua no alemana, pero anterior a la reunificación y con datos secundarios que no se ajustan a la regulación actual en D. NOHLEN, «Sistemi elettorali nella Germania federale a livello regionale e locale», *Regione e governo locale*, 1985, n° 6, pp. 49 y ss.

vos Länder (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen y Thüringen), cuya existencia ya estaba prevista en la antigua Constitución de la DDR. En la Ley constitucional de introducción de los nuevos Länder (*Ländereinführungsgesetz*) se garantiza la separación de poderes en un Estado federal y con garantía del Estado de derecho, republicano, liberal democrático social y orientado ecológicamente, garantizando que en los Länder exista una representación basada en una elecciones generales, directas, libres, iguales y secretas, es decir, en los mismos principios establecidos en el art. 28.1.2. GG. Al mismo tiempo se aprobó una Ley reguladora de las elecciones en los Parlamentos de dichos Länder que en esencia regula el mismo sistema que es operativo en la actualidad, pero cuya característica principal reside en que se trata de un sistema que casi es una copia literal de los principios que se aplican en las elecciones del Parlamento federal alemán (*Bundestag*).

Las diferencias entre las distintas leyes electorales para los parlamentos de los Länder tienen su origen en la propia Constitución del Länder y en la competencia exclusiva que disponen estos entes para la regulación del propio sistema electoral. Conviene recordar que en el sistema federal alemán en virtud del art. 30 GG se introduce la presunción de que los Länder son competentes para ejercer todas las funciones estatales que no estén reservadas por la Constitución al Estado federal. Este principio en general y en materia electoral sólo puede sufrir restricciones para garantizar el respeto y vigencia del principio de homogeneidad (art. 28.1.2 GG)⁷. La competencia legislativa de los Länder se beneficia de la presunción general y residual prevista en el art. 70.1 GG, mientras que la competencia legislativa federal se debe conectar y vincular a supuestos expresamente previstos en la Constitución. En este sentido, la materia electoral pertenece al ámbito institucional interno y propio de cada ente territorial. En consecuencia, en materia electoral no es posible determinar competencias implícitas (*ungeschriebene Kompetenzen*) a favor del Bund, es decir, competencias deducibles por vía de interpretación constitucional para regular con carácter general la materia electoral tanto a nivel federal como de los Länder.

El principal factor limitativo desde un punto de vista constitucional de la competencia de los Länder en materia electoral es el art. 28.1.2 GG (Grundgesetz-Ley Fundamental de Bonn) al exigir que la representación del pueblo en los Länder y municipios se base en el sufragio universal, directo, libre, igual y secreto⁸. Este precepto establece el denominado principio u obligación de

⁷ Téngase en cuenta que la regla de prevalencia del Derecho federal sobre el estatal (art. 31 GG) no es una norma de competencia (*Kompetenznorm*), sino una norma de colisión (*Kollisionsnorm*). En todo caso recordar que las reglas de distribución de competencias (Kompetenz-Kompetenz) es una competencia federal en virtud de que el poder de reforma constitucional se reserva al principalmente al Bundestag, aunque se debe aprobar por dos terceras partes del Bundesrat y se prohíbe la reforma constitucional del ámbito territorial de los Länder y la atribución originaria de competencias a los Länder (art. 79.2 y 3 GG).

⁸ Un resumen sobre la interpretación de los principios electorales, en H. MEYER, «Wahlrechtsgrundsätze und Wahlverfahren», en J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. II, § 38, C.F. Müller, Heidelberg, 1987, pp. 270 y ss. y H.-U. ERICHSEN, «Die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes», *Jura*, 1983, pp. 683 y ss. Sobre los principios electorales en el

homogeneidad electoral que implica que en las elecciones del Bundestag (Parlamento federal), de los parlamentos de los Länder y las elecciones comunales (locales), se deben garantizar los mismos cinco principios de sistema, organización y procedimiento electoral. Esta obligación de homogeneidad es una concreción del principio democrático y una garantía de la unidad de legitimación democrática⁹, de forma que los mismos principios electorales son aplicables a cualquier proceso electoral¹⁰, pero constituye un factor limitativo de la competencia en materia electoral de los Länder, ya que se posibilita el control de las leyes electorales de los Länder por parte del Tribunal Constitucional federal en base a unos principios comunes y aplicables a cualquier proceso electoral con una clara tendencia a provocar la homogeneidad de los distintos sistemas electorales¹¹. En cualquier caso, dentro del sistema constitucional alemán no es posible interpretar el principio de homogeneidad como una competencia del legislador federal para adoptar medidas homogeneizadoras de la legislación electoral de los Länder, sino que el art. 28.1.2 GG se dirige de forma primaria a los legisladores electorales de los Länder, permitiendo posteriormente mediante los procedimientos de control de constitucionalidad, que sea el Tribunal Constitucional mediante decisión que determine el alcance homogeneizador de los principios electorales.

El principio de igualdad electoral es una deducción de la exigencia y garantía del sufragio igual establecido en el art. 28.1.2 GG de forma que resulta aplicable en su contenido en todos los sistemas electorales de los Länder, de la misma forma que sucede con la aplicación del art. 38.1.1 GG en materia de las elecciones de carácter federal¹². Se debe partir de la idea de que el contenido del principio de igualdad electoral deducible de los mencionados preceptos debe considerarse como una norma especial en relación con el principio de igualdad regulado en el art. 3.1 GG¹³. No obstante, en el inicio de su jurisprudencia

Derecho electoral de los Länder, *vid.* K. UNTERPAUL, *Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989*, Bayerischer Landtag, München, 1992.

⁹ BVerfGE 83, 37 (53).

¹⁰ BVerfGE 83, 37 (55).

¹¹ Sobre el principio de homogeneidad en el ámbito constitucional, *vid.* G. DÜRIG, «Die Übereinstimmung der Wahlsysteme in Bund und Ländern», en O. BACHOF, (hrsg.), *Tübinger Festschrift für Eduard Kern, Möhr, Tübingen*, 1968; P. WERNER, *Wesensmerkmale des Homogenitätsprinzip und ihre Ausgestaltung im Bonner Grundgesetz*, Vahlen, Berlin, 1967. Más recientemente J. KERSTEN, «Homogenitätsgebot und Landesverfassungsrecht», *DöV*, 1993, pp. 896 y ss.; Th. MAUNZ, «Verfassungshomogenität von Bund und Länder», en J. ISENSEE, P. KIRCHHOF, (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, § 95, C.F. Müller, Heidelberg, 1990.

¹² El art. 38 GG no es susceptible de ser aplicado para elecciones distintas de las del Parlamento Federal (Bundestag), a pesar del evidente contenido idéntico al art. 28.1.2 GG, *vid.* W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn, München, 2002, 7. Aufl., p. 36.

¹³ No obstante, parte de la doctrina alemana, sobre todo G. LEIBHOLZ, ha sostenido desde interpretaciones fundamentadas durante la vigencia de la Constitución de Weimar (G. LEIBHOLZ, *Reform des Wahlrechts, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Heft 7, Berlin, Walter de Gruyter, 1932) y también defendidas posteriormente en relación con la Ley Fundamental de Bonn, que el principio de igualdad electoral era una interpretación auténtica del principio de igualdad general, de forma que se podían interrelacionar e integrar el principio de igualdad general y cualquier norma reguladora de contenidos concretos de igualdad en la Ley Fundamental. Sobre una interpretación de la igualdad electoral desde

dencia el propio Tribunal Constitucional reconoció una función de justificación interna del principio de igualdad general para posibilitar el control de las leyes electorales de los Länder, motivado por la utilización de una tesis que posibilitaba el control de la infracción del principio de igualdad en las elecciones de los Länder a través del recurso de amparo federal por la vía del art. 3.1 GG¹⁴.

En cualquier caso, dejando al margen el problema formal de la protección, desde un punto de vista material, el Tribunal Constitucional alemán ha considerado que las disposiciones electorales que permiten la participación de los ciudadanos en la formación de los órganos representativos¹⁵, es decir, el derecho de sufragio activo, debe poder ser ejercitado formalmente de igual modo por todos los ciudadanos¹⁶. En consecuencia, la interpretación del art. 28.1.2 GG y del art. 3.1 GG debe realizarse de forma integrativa, vinculándose materialmente los contenidos de ambos preceptos en la medida en que no rija algún criterio de especialidad y posibilitando que el principio democrático articule una igualdad incondicionada de todos los ciudadanos en la participación de la formación de la voluntad estatal¹⁷.

En este sentido, en sus criterios iniciales el Tribunal Constitucional considera que el principio de igualdad electoral implica que el voto de cualquier elector debe tener en la estructura de la elección el mismo valor¹⁸, que debería ser equivalente a que el voto de un elector tuviera el mismo valor numérico y el mismo valor representativo que el voto del resto de los electores en los órganos designados por el mismo procedimiento o proceso electoral, aunque tam-

una visión histórica, H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, op. cit., pp. 83 y ss.; en concreto sobre la discusión en la República de Weimar, pp. 104 y ss. Aunque se insistirá sobre el carácter especial del principio de igualdad electoral en relación con el principio de igualdad general, un resumen en M. WILD, *Die Gleichheit der Wahl*, op. cit., pp. 258-261.

¹⁴ Vid. BVerfGE 4, 31 (39-40); BVerfGE 4, 375 (382). En esta última sentencia aparece con más claridad la utilización del criterio, ya que aplica el principio de igualdad electoral sin que esté reconocido el principio de igualdad general en la Constitución de Baden-Württemberg.

¹⁵ Este criterio deducible del principio democrático, por otra parte, implica que, con independencia de que los contenidos del art. 28.1.2 GG tengan estructurada una vía procesal de protección en amparo directa o indirecta (ya que casi todas las demandas de los contenidos del art. 28.1.2 GG son canalizables como veremos a través de las deficiencias en la protección judicial de derechos – art. 19.4 GG), deben estructurarse garantías de carácter federal para que el titular del derecho de sufragio activo pueda expresar su voto en unas elecciones, sin que sea posible o admisible que en caso de que se presente una única candidatura, se declare electos a dichos candidatos sin necesidad de celebrar un proceso electoral en sentido técnico, ya que no se habrá garantizado el ejercicio del derecho de sufragio, vid. BVerfGE 13, 1 (17-18).

¹⁶ BVerfGE 11, 266 (272). En dicha sentencia se considera expresamente integrado el principio de generalidad e igualdad electoral en el principio de igualdad establecido en el art. 3.1 GG, de forma que cualquier diferenciación en la presentación de candidaturas se debe justificar BVerfGE 11, 266 (271-272). Vid. asimismo, BVerfGE 13, 1 (12).

¹⁷ BVerfGE 1, 208 (247). Sobre la vinculación formal sobre el principio democrático y el principio de igualdad en las elecciones, vid. BVerfGE 41, 399 (413), BVerfGE 51, 222 (234), BVerfGE 69, 92 (106), BVerfGE 71, 81 (94). No obstante, debe tenerse en cuenta que las funciones sociológicas de las elecciones a los Länder pueden ser distintas. Sobre el significado sociológico de estas, vid. F. DECKER, J. VON BLUMENTHAL, «Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001», *Zeitschrift für Parlamentsfragen (Zparl)*, 2002, Heft 1, pp. 144 y ss.

¹⁸ BVerfGE 1, 208 (246). El Tribunal vuelve a referirse con posterioridad a la igualdad del valor del voto, BVerfGE 4, 31 (40). Sobre dicho criterio, vid. M. WILD, *Die Gleichheit der Wahl*, op. cit., pp. 99-101.

bién en la misma sentencia se afirmó y consideró que el principio de igualdad electoral debía ser interpretado de conformidad con los criterios sistemáticos resultantes del sistema electoral¹⁹. De este modo, a través del último criterio se produce una relativización del principio de igualdad electoral, ya que su interpretación se debe concordar con la interpretación de los otros principios electorales y aplicar en armonía con las restantes normas reguladoras del sistema electoral²⁰.

A pesar de estos criterios iniciales, con posterioridad el Tribunal Constitucional alemán ha orientado su jurisprudencia sobre el principio de igualdad electoral exclusivamente hacia una prohibición de diferenciación absoluta en relación con el valor numérico de los votos, es decir, hacia una observación equilibrada de los votos en los recuentos. De esta forma, se ha permitido relativizar la obligación de una igualdad en el valor representativo de un voto, es decir, el equilibrio de igualdad del voto en la configuración del órgano elegido, de forma que el valor representativo del voto puede ser alterado introduciendo diferencias sobre la representación en función de la existencia de una razón o finalidad justificada y especial de dichas diferencias²¹.

A partir de estas consideraciones del Tribunal Constitucional alemán se puede deducir que el principio de igualdad electoral tiene un ámbito de protección propio y diferenciado del principio de igualdad general, ya que su sentido se debe vincular al objetivo, finalidad y naturaleza del proceso electoral²². Finalmente, se puede destacar que recientemente el Tribunal Constitucional ha declarado como preceptos y ámbitos de aplicación separados el principio de igualdad electoral reconocido tanto en el art. 38.1.1 GG como en el art. 28.1.2 GG del principio de igualdad general, de forma que se debe considerar el principio de igualdad electoral reconocido en ambos preceptos de normas especiales en relación con el principio de igualdad general del art. 3.1 GG²³.

En cualquier caso, se debe tener en cuenta que la exigencia del igual valor representativo del sufragio cumple una distinta función en un sistema electo-

¹⁹ BVerfGE 1, 208 (245).

²⁰ Sobre la relativización del principio de igualdad electoral, *vid.* H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, *op. cit.*, pp. 142 y ss. En contra de interpretar el principio de igualdad electoral en concordancia con los otros elementos immanentes al sistema, CH. LENZ, «Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht», *AöR*, 1996, vol. 121, Heft 3, pp. 337 y ss. Esta tesis de la conexión del sistema electoral con los elementos immanentes al mismo se conoce como la tesis o teoría de la sumisión (*Unterwerfungstheorie*), *vid.* W. PAULY, «Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts», *AöR*, 1998, vol. 123, p. 247.

²¹ BVerfGE 69, 92 (106); BVerfGE 82, 322 (338). En cualquier caso, estas exigencias de justificación de las intervenciones implica una conexión e interrelación directa con la forma de aplicación del principio de igualdad general del art. 3.1 GG, *vid.* W. PAULY, «Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts», *op. cit.*, pp. 250 y ss.

²² *Vid.* H. MEYER, «Wahlrechtsgrundsätze und Wahlverfahren», *op. cit.*, p. 282-283.

²³ BVerfGE 99, 1 (10), que expresamente considera que el principio de igualdad electoral no es un caso de aplicación del principio de igualdad general. Sobre la consideración del principio de igualdad electoral como norma especial en relación con el principio de igualdad general, *vid.* H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, *op. cit.*, pp. 135 y 145. Así mismo, *vid.* J.A. FROWEIN, «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht», *AöR*, 1974, Bd. 99, p. 81 y W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts*, *op. cit.*, p. 88.

ral mayoritario o en un sistema proporcional²⁴. En este sentido, el principio de igualdad electoral puede significar igualdad de valor representativo del sufragio con todo su significado y consecuencias en un sistema electoral mayoritario puro como el norteamericano²⁵, ya que la igualdad de voto debe realizarse teniendo en cuenta a todos los electores de un distrito electoral y a su representación por los candidatos elegidos en ella, bajo la observación de criterios estrictos de igualdad que generalmente se obtiene estableciendo distritos electorales homogéneos en cuanto a electores integrados en los mismos²⁶. En consecuencia, se debe tener en cuenta que en un sistema electoral mayoritario no se agota en la simple igualdad numérica de voto, sino que afecta también a la delimitación de los distritos electorales, de forma que no es admisible que se introduzca diferencias entre ellos, ya que serían incompatibles con el principio de igualdad electoral²⁷. En cambio en un sistema proporcional las diferencias de tamaño entre distritos electorales carecen de relevancia, ya que se puede corregir con una atribución proporcional de escaños. No obstante, el Tribunal Constitucional alemán ha declarado que no puede aplicar los criterios de interrelación del principio de igualdad electoral con el sistema mayoritario en el que se debe garantizar el igual valor numérico de los votos, ya que el sistema electoral alemán no es mayoritario, sino que se trata de un sistema proporcional, personalizado, pero en el que rige la igualdad de voto representativo que se configura legislativamente²⁸. De este modo, se puede comprender que determinadas peculiaridades del sistema electoral alemán en cuanto sistema proporcional impliquen no se pueda exigir igualdad de tamaño o magnitud entre las circunscripciones, ya que en un sistema proporcional todas son o pueden ser por definición diferentes o que no sean inconstitucionales los mandatos de exceso o los escaños añadidos para compensar desproporcionalidades en el resultado electoral²⁹.

En definitiva, el principio de igualdad electoral en un sistema proporcional no se relaciona tanto con el valor representativo del voto, sino con el desarrollo y contenido del procedimiento electoral y la consecución y el ejercicio del mandato representativo³⁰. En consecuencia, el principio tiene mayor

²⁴ BVerfGE 95, 335 (353-354).

²⁵ De hecho se tendrá ocasión de tratar más tarde la sentencia *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962), que trata de eliminar las desproporciones de la representación del voto popular.

²⁶ En este sentido, en el sistema americano o inglés se tiende a reequilibrar a los electores los distritos electorales rediseñando tras el transcurso de un periodo de tiempo si es necesario por movimientos de poblaciones entre los mismos.

²⁷ BVerfGE 13, 127 (128).

²⁸ BVerfGE 34, 81 (100). No obstante, como veremos en el sistema electoral federal y en el de los Länder, los distritos electorales de la parte elegida por sufragio mayoritario se tiende a reequilibrar por mandato legislativo cuando existan movimientos poblacionales y se supere o disminuya la población media de cada distrito. Dicha redistribución de distritos se realiza por una comisión independiente.

²⁹ Para la casuística, *vid.* J.A. FROWEIN, «Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht», *op. cit.*, pp. 86 y ss.

³⁰ BVerfGE 38, 326 (338). Sobre la jurisprudencia anterior relativa a la mayor vinculación del principio de igualdad electoral con el derecho de sufragio pasivo y la igualdad de oportunidades entre candidatos, *vid.* H. MEYER, *Wahlssystem und Verfassungsordnung*, *op. cit.*, p. 139 y ss.

importancia para el derecho de sufragio pasivo³¹, el procedimiento de preparación electoral, incluida la campaña y publicidad electoral³², la presentación de candidaturas³³, así como la valoración de los votos emitidos y su transformación en mandatos sobre la base de votos válidos³⁴. De esta forma, la vinculación del principio de igualdad electoral con los principales elementos de formación de la voluntad política estatal debe ser interpretada de forma estricta³⁵, con la consecuencia que no es elemento utilizable para comparar los sistemas electorales de distintos Länder, sino para examinar internamente un sistema y poder determinar la igualdad de tratamiento sobre todo en relación con su carácter subjetivo, es decir, en función del tratamiento que reciben electores, candidatos y representantes individualmente considerados³⁶. En consecuencia, el principio de igualdad electoral cumple una función trasversal que permite el control de la constitucionalidad de la mayor parte de los elementos integrantes de un sistema electoral³⁷, pero que no puede ser utilizado para comparar los sistemas electorales de los distintos Länder, aunque se admite que los criterios utilizados en su interpretación sean susceptibles de ser aplicados a los elementos integrantes de cada sistema electoral en la medida en que respondan a criterios idénticos³⁸. En cualquier caso, la interpretación del principio de igualdad electoral debe implicar que el proceso electoral debe tener en cuenta con suficiente protección y previsión que se compone de la observación de dos puntos de vista, la igualdad general en sentido subjetivo y objetivo y, en segundo lugar, la eficacia y efectividad del resto de las reglas del sistema electoral³⁹.

2.2. La forma de gobierno y la articulación normativa de los regímenes electorales de los Länder

Las disposiciones de la Ley Fundamental de Bonn no establecen ningún criterio sustancial o límite para que las Constituciones de los Länder pueden

³¹ BVerfGE 41, 399 (413). Un resumen de la vinculación del principio de igualdad electoral con el derecho de sufragio pasivo y los elementos vinculados al mismo en W. PAULY, «Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht», *op. cit.*, pp. 271 y ss.

³² BVerfGE 52, 63 (88 y s.)

³³ BVerfGE 7, 63 (71), en la que se considera que el principio de igualdad entre candidatos puede verse infringido cuando de forma arbitraria se impida el acceso al proceso electoral a algún candidato. Del mismo modo no son admisibles la articulación de privilegios para partidos políticos en comparación con candidaturas independientes ni en la iniciativa o presentación o limitaciones en el reparto de cargos electivos, *vid.* BVerfGE 13, 1 (13-17).

³⁴ BVerfGE 93, 373 (377). Sobre el particular, *vid.* H. MEYER, «Wahlrechtsgrundsätze und Wahlverfahren», *op. cit.*, p. 283.

³⁵ BVerfGE 69, 92 (107).

³⁶ Sobre la potenciación del principio de igualdad electoral como igualdad de oportunidades en el proceso electoral, *vid.* M. WILD, *Die Gleichheit der Wahl*, *op. cit.*, pp. 142 y ss.

³⁷ *Vid.* las diversas aplicaciones y su carácter expansivo en W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts*, *op. cit.*, pp. 109 y ss.

³⁸ Sobre la interrelación entre el principio de igualdad electoral y el sistema electoral, *vid.* M. WILD, *Die Gleichheit der Wahl*, *op. cit.*, pp. 192 y ss.

³⁹ *Vid.* M. WILD, *Die Gleichheit der Wahl*, *op. cit.*, p. 186.

adoptar la normativa que consideren oportuna para determinar su estructura organizativa constitucional interna, es decir, su propia forma de gobierno⁴⁰. No obstante, todas las Constituciones de los Länder han optado por reflejar en su estructura interna una forma de gobierno idéntica o similar que la establecida a nivel federal. Las causas de la tendencia a la homogeneidad institucional no es una consecuencia de obligaciones o principios constitucionales, sino de la propia decisión interna en la elaboración de la respectiva Constitución del Land en la que se opta por la homogeneidad dada la existencia de un sistema de partidos similar en ambos entes territoriales y por la voluntad de simplificar ante el electorado el funcionamiento del sistema político sin introducir grados de complejidad elevado.

La forma de gobierno en todos los Länder es parlamentaria estricta, en la que se opta por evitar la posibilidad de una investidura del Gobierno o de su Presidente mediante decisión directa del electorado del gobierno, al considerarse la investidura como una competencia del Parlamento del Land⁴¹. En este sentido, se requiere establecer una relación de confianza entre el Parlamento y los Gobiernos de los Länder, que siempre dependen de una mayoría parlamentaria que puede ser el fruto del resultado electoral o de acuerdos parlamentarios o políticos posteriores al proceso electoral.

La confianza parlamentaria se expresa en la designación del Jefe de Gobierno que en los Länder recibe la denominación de Presidente-Ministro (Minister-Präsident) para diferenciarlo del Canciller en el ámbito federal (Kanzler). En los Länder no existen una figura similar al Presidente Federal, de forma que las funciones representativas y simbólicas del Land son ejercidas también por el Presidente-Ministro.

En Derecho alemán federal, la forma de gobierno parlamentaria se caracteriza a partir de la relación de confianza que implica la investidura del Canciller, la moción de censura constructiva y la disolución del Parlamento por decisión del Canciller. Estos tres elementos característicos se han aplicado en esencia en la forma de gobierno de los Länder. En general, se trata de decisiones políticas que pertenecen al ámbito discrecional del correspondiente órgano representativo competente, en las que, en cualquier caso, se deben respetar las prescripciones formales y procedimentales de la adopción de la correspondiente decisión conforme a la respectiva Constitución⁴².

Las formas de gobierno de los Länder se pueden analizar en función de dos variantes sobre el modo de designación institucional del Gobierno del Land y su Presidente-Ministro y sus relaciones con el Parlamento. En concreto se pueden articular una forma de gobierno parlamentaria tradicional en la que la designación de gobierno tiene una duración limitada al mantenimiento de la relación de confianza parlamentaria (literalmente se denomina forma

⁴⁰ BVerfGE 96, 345 (368-369), BVerfGE 98, 145 (157).

⁴¹ Sobre la forma de gobierno de los Länder, M. FRIEDRICH, «Das Parlamentarische Regierungssystem in der deutschen Bundesländern», *JöR*, 1981, Bd. 30, pp. 197 y ss.

⁴² De forma expresa para la disolución del Parlamento, BVerfGE 62, 1 (35).

de gobierno a tiempo) y la forma de gobierno parlamentaria de canciller, idéntica a la federal, en la que la relación de confianza parlamentaria tiene un carácter más permanente, ya que se vincula a una moción de censura constructiva⁴³.

La primera variante no se utiliza con excesiva frecuencia en la Constitución de los Ländern, ya que se limita en sentido estricto al caso de Baviera (art. 44.3 BayVerf - Constitución de Bayern). Tal como se ha mencionado la característica principal del sistema de gobierno a tiempo implica que la duración de la legislatura y del Gobierno del Land se vincule en sentido estricto a la duración de la relación de confianza, es decir, el Gobierno puede ser sometido a control parlamentario y moción de censura en cualquier momento de la legislatura sin necesidad de mayorías absolutas o candidatos alternativos, de forma que se plantea una dependencia parlamentaria del Gobierno que requiere una confianza continua del Parlamento del Land⁴⁴, con la consecuencia que se podría romper esta mediante una efectiva exigencia de responsabilidad política⁴⁵. En cualquier caso, las diferencias entre esta forma de gobierno y la federal se limitan al tema de responsabilidad política, aunque con consecuencias que afectan a la puesta en marcha del proceso electoral.

La segunda variante es la utilizada mayoritariamente por los Länder, ya que adopta como modelo la forma de gobierno federal, adecuando su contenido a las peculiaridades institucionales de los Länder. En este caso, la forma de gobierno se basa en una relación de confianza que es protegida a través de mecanismos que potencia la permanencia en el tiempo del Gobierno como es la moción de censura de tipo constructivo. Esta forma de gobierno implica la investidura parlamentaria del Presidente-Ministro y el principio de dependencia y de responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento a través de una moción de censura constructiva con exige el nombramiento de nuevo Presidente-Ministro por mayoría absoluta de los integrantes del mismo, sin necesidad de proceder a una nueva elección del Parlamento en caso de ruptura de la relación de confianza, pero exigiendo constitucionalmente que se establezca una nueva relación de confianza del Gobierno con el Parlamento⁴⁶.

Con anterioridad se ha mencionado la fuerte influencia de la legislación electoral federal en la legislación electoral de los Länder debido sobre todo a la existencia de un sistema de partidos similar en el ámbito federal y de los Länder por lo que los sistemas electorales responden a los mismos criterios políti-

⁴³ Sobre ambos modelos, *vid.* H.-P. SCHNEIDER, «Parlamente, Wahlen und Parteien in der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte», en AAVV, *Landesverfassungsgerichtsbarkeit*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 1983, pp. 123.

⁴⁴ En cualquier caso, esta regulación no es problemática, ya que la CSU obtiene una mayoría absoluta amplia en todos los procesos electorales del Land desde 1962, incluso en las últimas elecciones el SPD no obtuvo por primera vez ningún escaño directo desde la constitución del Land tras la segunda guerra mundial.

⁴⁵ Sobre el cambio de gobierno en los Länder, *vid.* H. WEIS, *Regierungswechsel in der Bundesländern. Verfassungspraxis und geltendes Recht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1980, Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 371.

⁴⁶ La aceptación constitucional de esta fórmula se planteó en BVerfGE 27, 44 (56).

cos y de unos principios electorales idénticos tanto a nivel de elección de Parlamento federal como de los Länder que se utiliza como base de la homogeneidad de sistemas exigida por la Constitución federal. En definitiva, la mayoría de las leyes y de los sistemas electorales de los Länder alemanes se han redactado con posterioridad a la ley electoral federal (*Bundestagswahlgesetz*) y se basan en los mismos criterios y disposiciones que el Derecho electoral federal alemán. Como se podrá fácilmente apreciar en este apartado descriptivo, las leyes electorales de los Länder presentan escasas diferencias de contenido sustancial, siendo a menudo una reiteración de los preceptos de la legislación electoral federal.

La competencia legislativa en materia electoral recae plenamente en el Parlamento del *Land*, siendo teóricamente una legislación completamente autónoma respecto de la establecida en el ámbito federal. Las limitaciones de la Constitución Federal a la competencia en materia electoral de los Länder recaen en la garantía de las características y del derecho de sufragio y en la consecuente deducción de unos principios electorales de carácter objetivo.

Por otra parte, se debe tener en cuenta que en los sistemas electorales alemanes abundan los instrumentos que favorecen, impulsan y estimulan la concentración de voto, beneficiando a los partidos que obtienen mejores resultados para facilitar la formación de gobierno y perjudicando la representatividad a los partidos que obtienen peores resultados. Con un sistema de partidos muy estable, en el que las divisorias socio-políticas son claras, la opción por una representatividad fidedigna pierde sentido y se favorece la estabilidad gubernamental para evitar los problemas sucedidos en la República de Weimar.

El impulso a la concentración de voto y de la representatividad se obtiene a través de la barrera mínima electoral⁴⁷, de un sistema electoral de combinación de distritos y circunscripciones que designan la mitad de los escaños mediante sistema mayoritario y que produce una representatividad parlamentaria centrada fundamentalmente en dos partidos mayoritarios y diversos de carácter minoritario, que pueden adoptar eventualmente el papel de bisagra para la formación de la mayoría parlamentaria.

Desde un punto de vista constitucional, la mayoría de los elementos de los sistemas electorales alemanes se deben medir y examinar a partir de su vinculación con el impulso o estímulo de concentración de representatividad y no tanto con el perjuicio que ocasiona sobre la igualdad de valor representativo

⁴⁷ No deja de resultar curioso que precisamente en el punto donde mayor diversidad y posibilidades de regulación singulares existen en nuestro sistema constitucional, es decir, la barrera mínima electoral, se regule de forma uniforme en el sistema electoral de los *Länder*. El sentido político del instituto en Alemania como mecanismo de reducción de las opciones políticas representativas, nunca ha sido planteado en la mayoría de nuestros sistemas electorales, ya que la operatividad real de la barrera ha sido mínima. Sobre la barrera mínima electoral, *vid.* E. BECHT, *Die 5%-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarischer Regierungssystem?*, Boorberg, Marburger Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 2, Stuttgart-München-Hannover, 1990 y U. WENNER, *Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Lang, Frankfurt am Main, 1986.

del voto⁴⁸. En este sentido, única y exclusivamente un sistema proporcional puro podría permitir la igualdad de valor representativo del voto, pero resultaría incompatible con numerosos elementos del sistema proporcional personalizado adoptado mayoritariamente en los Länder. En consecuencia, la igualdad en la elección planteada en el art. 28.1.2 GG debe ser entendida exclusivamente como equivalente a posibilitar una igualdad de oportunidades en la obtención de resultados electorales⁴⁹. En general, el Tribunal Constitucional ha permitido un criterio de libertad para el legislador a la hora de decidir sobre el sistema electoral a utilizar en los respectivos parlamentos, permitiendo incluso la opción legislativa sobre la adopción de un sistema electoral proporcional o mayoritario⁵⁰, pero con posterioridad el Tribunal entra a examinar la ejecución legislativa que se realiza sobre la base del sistema elegido y la concordancia con los elementos inmanentes del mismo como puedan ser la igualdad de oportunidades entre candidatos, la igualdad del valor numérico de los votos en un sistema mayoritario o la igualdad de valor de resultado en un sistema proporcional. En definitiva, se aplica una teoría de diferenciar en dos fases distintas de carácter electoral la delimitación del sistema y la aplicación del sistema, de forma que el control sobre la aplicación del sistema permite examinar la concordancia interna del mismo desde consideraciones sobre su racionalidad interna y coherencia entre los elementos integrantes del mismo⁵¹. En consecuencia, en la medida que las decisiones políticas en torno a los sistemas electorales son similares se potencia el factor de homogeneidad no solo sobre las disposiciones, sino sobre los criterios de aplicación y coherencia interna de la regulación de los sistemas electorales.

La articulación de un sistema electoral de carácter mixto no modifica la concepción tradicional sobre la representación política, ya que dejando a parte el hecho de que el mandato representativo del diputado elegido por el sistema mayoritario refuerce su carácter de representante del pueblo en un sentido unitario debido a que su elección se basa en su propia personalidad individual y deja de ser el exponente de un partido político⁵², lo cierto es que al mismo tiempo los candidatos de listas correspondientes al sistema proporcional se presentan bajo un programa electoral común elaborado políticamente por un partido político. Estos representantes se benefician de una concepción tradicional de la representación política a pesar de que se muestra con toda claridad que un sistema de representación proporcional pierde su sentido cuando se considera titular de la representación proporcional al individuo y no al partido político.

⁴⁸ CH. LENZ, «Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht», *op. cit.*, p. 353.

⁴⁹ CH. LENZ, «Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht», *op. cit.*, p. 354 y ss.

⁵⁰ BVerfGE 95, 335 (349-354). También en BVerfGE 95, 408 (417) y anteriormente indicaciones en BVerfGE 3, 19 (24) y BVerfGE 59, 119 (124).

⁵¹ Sobre la teoría de las dos fases sobre el control de la constitucionalidad de la normativa estatal, *vid.* W. PAULY, «Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht», *op. cit.*, pp. 234-235.

⁵² BVerfGE 95, 335 (352 y s.).

Finalmente, se debe destacar que la ley electoral de los Länder es el resultado de una reserva de ley expresa establecida en la respectiva Constitución de cada Land. En materia electoral estas reservas suelen ser necesariamente relativas, ya que se requiere la colaboración de un reglamento para concretar determinados preceptos de la ley electoral que generalmente responden a la necesidad de regular intervenciones meramente administrativas o ejecutivas en el proceso electoral.

En el Derecho electoral alemán, las líneas de separación de la materia legislativa y de la materia reglamentaria aparecen de forma clara, ya que casi todas las leyes reguladoras de las elecciones de los Parlamentos de los Länder suelen tener una remisión al reglamento electoral con una lista tasada de materias que suele ser similar en todos los casos⁵³. El reglamento electoral es un reglamento ejecutivo, de forma que en la materia electoral no son admisibles disposiciones reglamentarias autónomas o independientes al margen de las expresamente establecidas en la remisión de la ley electoral al reglamento electoral.

En el reglamento electoral de los Länder se regula la organización administrativa electoral y, en este sentido, se completan los aspectos generales marcados en la ley sobre composición y competencias específicas de la misma que, en muchas ocasiones, al ser objeto de procedimiento administrativo estricto se regula única y exclusivamente mediante reglamento la actividad desarrollada por los órganos electorales, de forma que la ley se limita a indicar meramente la existencia de la organización electoral.

En general, en los reglamentos se suele regular todas las cuestiones relativas a procedimiento electoral en sentido estricto como puede ser la determinación de la documentación entregar y procedimiento administrativo a seguir para la presentación de las candidaturas, la formación concreta de las secciones electorales, los presupuestos y procedimientos administrativos a seguir para inscribirse en el censo o eventualmente obtener una certificación electoral que permita votar, todos los plazos y términos del procedimiento electoral determinados de conformidad con las prescripciones de la ley, así como todas las circunstancias de forma y contenido del acto de voto (papeleta y sobre, posibilidad de voto por correo y procedimiento a seguir, la determinación de las mesas electorales, sistemas de voto en hospitales, establecimientos penitenciarios e instalaciones análogas).

Otra parte importante de la materia electoral remitida para su concreción en el reglamento electoral es la fijación del resultado electoral, los sistemas de publicidad y de comunicación de los mismos al resto de las autoridades de la organización electoral, así como eventualmente los procedimientos a seguir en

⁵³ Las remisiones de las leyes electorales a los reglamentos están previstas en los siguientes artículos y párrafos: § 55 BW-LWG (no tasa de forma completa las materias del Reglamento), § 92 BayLWG, § 34 BerlLWG (no tasa las materias del Reglamento), § 50 BBLWG, § 58 BremLWG, § 47 HmbWG, § 50 HessLWG, § 52 M-VLWG, § 55 NdsLWG, § 46 N-WLWG, § 88 Rhl-PflWG, § 49 SaarLWG, § 52 Sächs-WahlG, § 56 SachsAnhLWG, § 58 Schl-HLWG y § 71 ThürLWG.

caso de nombramiento de sucesores o sustitutos de electos, así como en caso de necesidad de repetir elecciones, la fijación de la financiación electoral pública y la previsión de la ejecución de todas las estadísticas electorales.

3. EL MODELO ITALIANO DE COMPETENCIA ELECTORAL MIXTA PARA REGULAR EL RÉGIMEN ELECTORAL DE LAS REGIONES ITALIANAS

3.1. *La regulación constitucional del sistema regional italiano como causa de la homogeneidad de los sistemas electorales regionales*

En el sistema italiano, hasta las modificaciones introducidas por las Leyes Constitucionales de 22 de noviembre de 1999 n° 1 y de 31 de enero de 2001 n° 2, se entendía por elecciones regionales única y exclusivamente las que se celebraban a los Consejos Regionales como órganos representativos de las Regiones⁵⁴. En este sentido, como consecuencia de las reformas realizadas por las mencionadas Leyes Constitucionales se producen otros procesos electorales esenciales para la forma de gobierno regional como es la elección del Presidente de la Región. La Ley Constitucional n° 1 de 1999 ha supuesto un nuevo cambio al atribuir a las Regiones ordinarias la potestad estatutaria reforzada, es decir, la posibilidad de elaborar y aprobar su propio Estatuto, y la competencia para regular de forma exclusiva, pero en armonía con la Constitución, la forma de gobierno regional y la materia electoral, que se convierte en una potestad legislativa compartida. El paso final de esta evolución ha sido la adopción de la Ley Constitucional n° 2 del 2001, por la que se han establecido disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de las Regiones con Estatuto especial y de las provincias autónomas de Trento e Bolzano, que ha supuesto incluir dentro de los Estatutos especiales las reformas realizadas para las Regiones ordinarias por la ley constitucional n° 1 de 1999, para intentar adecuar la dinámica institucional de las Regiones especiales a la adoptada por las Regiones ordinarias.

El Derecho electoral regional italiano se caracterizaba en su periodo de formación por una duplicidad formal de regulaciones, a pesar de que no se menciona expresamente dicha diferenciación en la utilización del término elecciones regionales⁵⁵. En este sentido, originariamente y todavía en la actualidad las elecciones de las Regiones ordinarias de los denominados Consejos Regionales ordinarios son objeto exclusivamente de una regulación unitaria

⁵⁴ Los Consejos Regionales en dos Regiones especiales tienen denominaciones propias. En el caso de la Región de Sicilia se denomina Asamblea Regional y en el Valle D'Aosta, Consejo del Valle.

⁵⁵ Sobre el Derecho electoral regional italiano anterior a la reforma del Título V de la Constitución italiana iniciada en 1999, *vid.* S. BARTHOLINI, *Costituzioni ed elezioni regionali*, CEDAM, Padova, 1963 y F. GABRIELE, «Elezioni Regionali», en AAVV, *Enciclopedia giuridica*, Istituto della Enciclopedia italiana (Treccani), Roma, 1988-1997.

estatal, mientras que las elecciones de las Regiones especiales de los Consejos Regionales con Estatuto especial que, de conformidad con el art. 116 CI son Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol y Valle D'Aosta⁵⁶, eran y siguen siendo objeto de una regulación en sus respectivos Estatutos que establecen la potestad teórica primaria o exclusiva, aunque, como veremos, en realidad compartida, para regular su propia ley electoral.

No obstante, se debe tener en cuenta que el desarrollo no homogéneo, progresivo y algo tardío del sistema electoral de las Regiones ordinarias propició que, incluso en la elaboración de la ley n° 43 de 1995, reguladora del sistema electoral de los Consejos de las Regiones ordinarias, se hubiera adoptado como modelo de regulación de las elecciones de los Consejos de las Regiones ordinarias a la normativa ya elaborada de las Regiones especiales⁵⁷. En consecuencia, aunque se pudiera partir de esquemas normativos diferenciados para regular los sistemas electorales regionales, hubo una tendencia a la homogeneidad de regulación por vías legislativa, ya que, por una parte, todas las Regiones adoptaban una fórmula proporcional para la atribución de escaños, de forma que era admisible la consideración de que el sistema electoral italiano desde una perspectiva global era fundamentalmente único y válido para todas las elecciones. Esta homogeneidad de sistemas electorales se debía a que se empleaban criterios normativos similares para la elección del Senado, de la Cámara de Diputados y de los Consejos Regionales, e incluso de las elecciones provinciales y comunales, de forma que se podía hablar de un Derecho electoral general⁵⁸, en el sentido de utilizar criterios, principios y parámetros similares en todos los procesos electorales.

3.2. *La forma de gobierno de las Regiones ordinarias y su relación con el sistema electoral*

En la redacción original de la Constitución Italiana, la forma de gobierno regional no se establecía a través de un modelo definitivo, ya que los originarios art. 121 y 122 CI se limitan a excluir algunas posibilidades como la prevalencia del ejecutivo sobre el Consejo Regional (el Presidente de la Junta Regional y los miembros de la misma se elegían de forma individual por el Consejo Regional entre sus miembros según el originario art. 122.5 CI) y el equilibrio en las relaciones internas, ya que incluso se atribuye la potestad reglamentaria

⁵⁶ Este artículo fue reformado por la Ley Constitucional de 18 de octubre de 2001 n° 3 que introdujo que la denominación alemana de la Región del Trentino-Alto Adige/Südtirol y la declaración de que en esta Región se constituía por dos provincias autónomas diferenciadas: Trento y Bolzano.

⁵⁷ Téngase en cuenta que las leyes electorales regionales de las Regiones especiales se adoptaron antes que la normativa estatal electoral aplicable a las Regiones ordinarias. Por otra parte, la Ley n° 43 de 1995 adopta como modelo a la ley electoral sarda y las reformas introducidas en la misma a través de la Ley Regional n° 16 de 1992.

⁵⁸ G. FERRARI, «Elezioni (Teoria generale)», AAVV, *Enciclopedia del Diritto*, T. XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 613.

al Consejo Regional, de conformidad con el originario art. 121.2 CI. En definitiva, la función ejecutiva se compartía entre Junta Regional y Consejo Regional, correspondiendo al Presidente de la Junta Regional funciones representativas y la dirección de la función administrativa (originario art. 121.4), que es la principal competencia de la Junta Regional, de forma que, a pesar de que constitucionalmente se le definía como el órgano ejecutivo de la Región (originario art. 121.3 CI), actuaba como un órgano administrativo.

En cualquier caso, la forma de gobierno regional definitiva se regulaba en los respectivos Estatutos de las Regiones ordinarias, aunque con un escaso margen de maniobra. Los Estatutos de las Regiones ordinarias en su redacción originaria eran muy similares y en la mayoría de los casos se limitaban a repetir los principios constitucionales esbozados con anterioridad⁵⁹.

La reforma constitucional de 1999 con la introducción de la elección directa del Presidente de la Región y de la competencia de éste para nombrar y cesar a sus asesores, ha supuesto un verdadero cambio en la forma de gobierno regional y en el funcionamiento de las Regiones, ya que se ha pasado de una forma de gobierno parlamentaria con elementos de la forma asamblearia a una forma de gobierno neoparlamentaria. Esta elección directa del Presidente de la Región sin la mediación de partidos y asambleas representativas se convierte en la respuesta de la clase política a la crisis de legitimidad de la partitocracia, un efecto de la tendencia de intentar pasar de la democracia pluralista a la personalización del poder. En este sentido, se precisaba que las Regiones ordinarias superaran el carácter asambleario e impersonal de la dirección política originaria, introduciendo elementos de carácter personalista que permitieran obtener un mayor grado de reconocimiento público de la función de dirección política regional y unas mayores atribuciones de competencia mediante la reforma de la Constitución y de los Estatutos.

La Ley Constitucional n° 1 de 1999 en realidad ha previsto dos formas de gobierno distintas, una resultante de las previsiones constitucionales (sobre todo de las normas transitorias y en concreto del art. 5 Ley Constitucional n° 1 de 1999), que se basa en la elección directa del Presidente de la Junta Regional y que debe ser aceptada por la Región ordinaria mediante una reforma de su Estatuto, y otra forma de gobierno que implica la continuidad del régimen anterior a partir de la investidura parlamentaria del Presidente de la Junta,

⁵⁹ Los Estatutos de las distintas Regiones ordinarias se aprobaron en el caso de Abruzzo por la Ley de 22 de julio de 1971 n° 480, de Basilicata por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 350, de Calabria por la Ley de 28 de julio de 1971 n° 519, de Campania por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 348, de Emilia-Romagna por la Ley de 9 de noviembre de 1990 n° 336, de Lazio por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 346, de Liguria por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 341, de Lombardia por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 339, de Marche por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 345, de Molise por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 347, de Piemonte por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 338, de Puglia por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 349, de Toscana por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 343, de Umbria por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 344 y de Veneto por la Ley de 22 de mayo de 1971 n° 340. Sobre los Estatutos de las Regiones ordinarias, *vid.* U. DE SIERVO, *Gli Statuti delle Regioni*, Giuffrè, Milano, 1974, F. SORRENTINO, «Lo Statuto regionale nel sistema delle fonti», *Giur. Cost.*, 1977, pp. 424 y ss.; A. D'ATENA, «Forma e contenuti degli statuti regionali ordinari», *DS*, 1984, pp. 221 y ss.; L. PALADIN, «Spunti per la ricerca di una nuova specialità», *Le Regioni*, 1993, pp. 643 y ss.

pero en esta forma de gobierno se limita únicamente a reiterar los elementos parlamentarios, ya que en relación a un elemento asambleario (potestad reglamentaria del Consejo Regional) se pueden considerar definitivamente derogado en cualquier caso, ya que la potestad reglamentaria pertenece al Presidente de la Junta (nuevo art. 121.4 CI)⁶⁰.

En las relaciones entre Presidente y Consejo Regional aparecen algunos elementos típicos de la separación de poderes del presidencialismo, ya que ni el Presidente ni los miembros de la Junta tienen la obligación constitucional de ser miembros del Consejo Regional, aunque la incompatibilidad expresa no está prescrita⁶¹ y, por otra parte, el Consejo Regional sigue manteniendo su autonomía organizativa (art. 122.3 CI), pero se adoptan medidas para evitar el cambio de la mayoría y se diseña un modelo de gobierno de legislatura que responde al principio *simul stabant, simul cadent*⁶². En definitiva, mediante elección popular directa se forma al mismo tiempo el gobierno y el parlamento mediante una doble, contextual y simultánea elección (Presidente de la Junta y Consejo Regional), de modo que el Jefe del Gobierno tiene su origen en el voto popular de forma simultánea y conjunta con el parlamento y dura su mandato, en principio, todo el periodo de la legislatura. En este sentido, se caracteriza esta forma de gobierno neoparlamentaria por la formación y cesación al mismo tiempo del legislativo y del ejecutivo⁶³.

El paso final de esta evolución ha sido la adopción de la Ley Constitucional nº 2 del 2001, por la que se han establecido disposiciones relativas a la elección directa del Presidente de las Regiones con Estatuto especial y de las

⁶⁰ No obstante, téngase en cuenta que para éste y otros aspectos, mientras no se apruebe el Estatuto definitivo de la Región, sigue en vigor los Estatutos aprobados por el Estado, de forma que se sigue aplicando de forma transitoria las regulaciones que exigen que la potestad reglamentaria sea ejercida por el Consejo Regional. En consecuencia, cuando se apruebe el nuevo Estatuto no se podrá establecer la posibilidad de que el Consejo pueda ejercer la potestad reglamentaria, pero en el interregno, en este periodo transitorio tampoco es posible que una Ley Regional atribuya la potestad reglamentaria en una materia concreta a la Junta Regional, ya que sería contrario a lo establecido en el estatuto en vigor. *Vid.* por todas Corte cost. Sent. nº 313 de 2003, en la que tras tomar perfecta conciencia de la sustitución de la competencia sobre potestad reglamentaria del Consejo Regional al Presidente de la Junta Regional en el art. 121.4 CI, considera que es una norma que se debe aplicar en coherencia con el Estatuto vigente de forma que no sería susceptible de ser aplicada directamente hasta la sustitución por el nuevo Estatuto. La más reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional permite que se pueda articular el ejercicio de la potestad reglamentaria en diferentes modalidades pudiéndose establecer a favor de la Junta o del Consejo Regional, e incluso de forma mixta dependiendo de la naturaleza del acto normativo a adoptar, por lo que se marca una tendencia que desdibuja el sentido original del art. 124.1 CI y permite muchas variables, aunque parece que se excluye la posibilidad de una competencia exclusiva de la potestad reglamentaria a favor del Consejo Regional, *vid.* Corte cost. Sent. nº 324 de 2003 y Corte cost. Sent. nº 2 de 2004.

⁶¹ De hecho la regulación transitoria realizada en el art. 5 de la Ley Constitucional nº 1 de 1999 contempla que el Presidente de la Junta Regional sea necesariamente miembro del Consejo Regional.

⁶² S. MANGIAMELLI, «Aspetti problematici della forma di governo e della legge regionale», *Le Regioni*, 2000, nº 3-4, p. 567.

⁶³ La forma de gobierno neoparlamentaria se experimentó en el ámbito del gobierno local en Italia a través de la elección directa del Sindaco (alcalde) que se introdujo, en primer lugar, a través de la ley regional siciliana de 26 de agosto de 1992, nº 7, y posteriormente por la ley de 25 de marzo de 1993 nº 81. Sobre la forma de gobierno comunal y su sistema electoral, *vid.* T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 155 y ss. Sobre la ley de la Región siciliana, A. CARIOLA, «Legge siciliana sull'elezione diretta del sindaco e principi generali dell'ordinamento statale», *Diritto e Società*, 1994, nº 1, pp. 55-87.

provincias autónomas de Trento e Bolzano, que ha supuesto incluir dentro de los Estatutos especiales las reformas realizadas para las Regiones ordinarias por la ley constitucional n° 1 de 1999, para intentar adecuar la dinámica institucional de las regiones especiales a la adoptada por las regiones ordinarias. En este sentido, esta ley constitucional habilita a las Regiones especiales a regular el sistema de relaciones entre los órganos regionales y la organización constitucional regional mediante leyes reforzadas regionales (*leggi rinforzate regionali*), es decir, en un acto normativo de nuevo cuño, por el que se exige mayorías cualificadas (mayoría absoluta en todos los casos, con la excepción de una mayoría de dos tercios de Consejo Provincial de Bolzano en el caso de que quiera introducir la elección directa del Presidente de la Junta), acompañada eventualmente de referéndum en caso de solicitud de un número de electores o de consejeros regionales fijado en el Estatuto. La introducción de esta normativa produce el efecto de la desconstitucionalización de las regulaciones institucionales básicas de las Regiones especiales, ya que de hecho sustrae del ámbito estatutario la regulación de la materia de forma de gobierno regional, normas de elección del Consejo Regional, los casos de inelegibilidad e incompatibilidad, la iniciativa legislativa popular y la regulación del referéndum⁶⁴. En definitiva, también se produce un efecto de homogeneidad institucional de la normativa electoral, ya que se articula de forma directa y detallada por la propia Constitución los elementos esenciales de la forma de gobierno y del sistema electoral, remitiendo su regulación a la ley regional.

Finalmente, no está demás insistir en que los preceptos constitucionales reformados por la Ley Constitucional n° 1 de 1999 no son aplicables a las Regiones especiales, que pueden adoptar de conformidad con sus disposiciones estatutarias y la Ley Constitucional n° 2 del 2001 las reglas sobre forma de gobierno que consideren oportunas. No obstante, del mismo modo que en el caso de las Regiones ordinarias las posibilidades reales son mínimas, ya que las tendencias naturales son en el caso de las Regiones ordinarias adecuarse a la forma de gobierno neoparlamentaria asumiendo de forma directa la reforma constitucional, mientras que en el caso de las Regiones especiales convertir en definitivo el régimen transitorio diseñado por la Ley Constitucional n° 2 del 2001, que supone también articular una forma de gobierno neoparlamentaria⁶⁵. En ambos casos, los elementos deducibles de la Constitución y aplicables en el sistema electoral implicarán en el fondo una homogeneidad institucional y del sistema electoral realizada por voluntad constitucional.

Hasta el presente momento se puede destacar, por una parte, que cinco años después de la reforma constitucional de 1999 aún no se ha finalizado (y en muchas Regiones ni siquiera empezado) el proceso de implementación y, por otra parte, cuando se ha intentado realizar el desarrollo de las previsiones

⁶⁴ T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, op. cit., p. 217.

⁶⁵ Las formas de gobierno y las situaciones actuales de cada una de las Regiones especiales se analizarán por separado en el momento de realizar la descripción del correspondiente sistema electoral.

constitucionales por parte de la Regiones, se ha hecho un uso desmedido por parte del Consejo de Ministros de las posibilidades de impugnación de los Estatutos. El reciente impulso realizado este último verano, ya que entre los meses de julio y septiembre de este año 2004 se han aprobado por los Consejos Regionales 11 nuevos Estatutos (Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Marche, Piemonte, Puglia –que es una excepción ya que aprobó su Estatuto en febrero del 2004 sin someterlo a referéndum popular–, Toscana y Umbria), aunque aún se hayan en fase de discusión 4 Estatutos (Basilicata, Lombardia, Molise y Veneto), se ha visto descompensado por el hecho de que de los 11 Estatutos aprobados de momento (ya que no ha acabado el plazo, salvo en el caso de la Región de Puglia, que de hecho aprobó su Estatuto en febrero del 2004 y que no ha visto impugnado su contenido por el Gobierno, habiéndose agotado el plazo para la impugnación) se han impugnado seis de ellos (Abruzzo, Calabria, Emilia-Romagna, Liguria, Toscana y Umbria)⁶⁶.

3.3. El alcance de la competencia regional en materia electoral: el significado de la potestad normativa electoral regional ejercida en armonía con la Constitución

A pesar de que formalmente se establece la autodeterminación institucional de las Regiones ordinarias, su alcance no es amplio y pleno, ya que, aunque pueden establecer teóricamente su propio sistema electoral y los casos de inelegibilidad e incompatibilidad del Presidente y de los otros componentes de la Junta Regional y de los consejeros Regionales (art. 122.1 CI) y, por otra parte, el Estatuto se considera la fuente normativa que determina la forma de gobierno y los principios de organización y funcionamiento (art. 123.1 CI), en realidad la competencia en materia de sistema electoral y de regulación de causas de inelegibilidad e incompatibilidad sigue siendo compartida, ya que se deben respetar los principios fundamentales establecidos con leyes de la República (art. 122.1). El propio Estatuto de la Región ordinaria que debe determinar la forma de gobierno y los principios de organización y funcionamiento se debe aprobar en armonía con la Constitución, de forma que se exige una coherencia con los cambios sustanciales operados por la Ley Constitucional n° 1 de 1999 que impiden una plena libertad de configuración de la forma de gobierno regional a través del Estatuto y del futuro sistema electoral.

⁶⁶ En relación con el Estatuto de Abruzzo tras la impugnación del Gobierno se produjo una modificación del Estatuto que se aprobó a finales de noviembre del 2004, estando pendiente de resolución y reexamen por parte del Gobierno. En relación con los Estatutos de Emilia Romagna y Umbria se han adoptado recientemente sendas sentencias que han declarado la inconstitucionalidad de un precepto en ambos Estatutos (Corte cost. Sent. n° 378 de 2004 y 379 de 2004), pero tras la sentencia se ha aprobado definitivamente el Estatuto de Emilia Romagna en marzo del 2005. El Estatuto de Toscana ha superado el control de constitucionalidad al ser rechazado el recurso del Gobierno (Corte cost. Sent. n° 372 de 2004), mientras que el recurso frente al Estatuto de Liguria sigue pendiente de resolución.

El alcance de la ley electoral regional o de la forma de gobierno dependerá del alcance sustancial y la interpretación que se de a las exigencias de respeto de los principios fundamentales establecidos con leyes de la República o de la armonía con la Constitución, que se convierten en los conceptos claves para determinar el verdadero alcance de las nuevas competencias a favor de las Regiones ordinarias.

La exigencia de la regulación de una forma de gobierno coherente y armónica con la Constitución, implicará que si se opta por la elección directa y por sufragio universal del Presidente de la Junta Regional se deban respetar el resto de los principios constitucionales vinculados a dicha decisión estatutaria. En definitiva, la opción se debe aplicar de una forma rígida sin que quepa la posibilidad de entremezclar elementos de diversas formas de gobierno. En este sentido, la opción por la elección directa del Presidente de la Junta impide que también se pueda elegir de forma directa también al Vicepresidente de la Junta Regional (ya que el poder de nombrar y revocar a los miembros de la Junta corresponde al Presidente de conformidad 121.1 CI), someter la aprobación del programa de gobierno a una decisión del Consejo Regional y con independencia de que en caso de que no se aprueba se disuelva el propio Consejo (el programa de gobierno lo debe aprobar el cuerpo electoral mediante la votación directa sin que se pueda someter a una especie de investidura al Presidente) o establecer que en caso de dimisión, muerte o impedimento permanente sustituya al Presidente el Vicepresidente (ya que el art. 126.3 CI establece el principio *simul stabant simul cadent* que implica un nuevo proceso electoral del ambos órganos y en sí mismo el mecanismo de la dimisión del Presidente es uno de los poderes presidenciales que se pueden utilizar para reequilibrar el alcance del poder del Consejo Regional. Todos estos aspectos fueron introducidos en el art. 33 del nuevo Estatuto de Calabria que fue declarado recientemente inconstitucional por la Corte Constitucional, como consecuencia de la exigencia de coherencia interna en la elección y opción de la forma de gobierno regional⁶⁷.

La Corte Constitucional ha iniciado la interpretación sobre el contenido de la expresión desarrollo normativo en armonía con la Constitución, con la consecuencia de que la mayoría de los pronunciamientos tienen repercusiones sobre el alcance y contenido del sistema electoral. En este sentido, la Corte Constitucional ya se ha pronunciado sobre la imposibilidad de que el Consejo Regional se pueda denominar Parlamento, ya que, dejando al margen el argumento de la literalidad, en base al principio de representación nacional y de conformidad con el art. 67 CI sólo el Parlamento nacional puede ejercer dicha representación política nacional de modo exclusivo⁶⁸. En interpretación análoga, los miembros del Consejo Regional deben recibir la denominación de consejeros y no de diputados, denominación que se reserva para los miembros

⁶⁷ Corte cost. Sent. n° 2 de 2004.

⁶⁸ Corte cost. Sent. n° 106 de 2002.

del Parlamento⁶⁹. En definitiva, a los órganos regionales les ha sido impuesta su denominación en los términos establecidos por la Constitución⁷⁰, o eventualmente por las Leyes Constitucionales, ya que en el caso de dos Regiones especiales recibe denominaciones distintas, en Sicilia se denomina Asamblea Regional y en el Valle D'Aosta el Consejo del Valle.

En cualquier caso, siguiendo los criterios establecidos en el art. 122.1 CI, con carácter general, el legislador estatal, siguiendo conceptos derivados de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el art. 1.3 de la Ley de 5 de junio de 2003 n° 131 (de desarrollo de la Legge La Loggia) afirmaba que en las materias correspondientes a legislación concurrente las Regiones ejercitan sus competencias en el ámbito de los principios fundamentales expresamente determinados por el Estado o en su defecto sobre la base de los principios deducibles de las leyes estatales vigentes. En este sentido, este precepto y esta doctrina se ha reflejado en relación con el art. 122.1 CI al haberse optado por institucionalizar dichos principios fundamentales mediante su plasmación en una ley formal recientemente aprobada, la ley de 24 de julio de 2004 n° 165, de disposiciones de cumplimiento de las previsiones del art. 122.1 CI, en cuyo artículo 1 señala que se tratan de los principios fundamentales relativos al sistema electoral y a los casos de inelegibilidad e incompatibilidad del Presidente, los otros miembros de la Junta Regional así como de los consejeros regionales.

El art. 4 de la Ley n° 165 de 2004 establece en materia de sistema electoral aplicable a las elecciones del Presidente de la Junta Regional y de los consejeros regionales tres principios fundamentales, en primer lugar, establecimiento de un sistema electoral que favorezca la formación de mayorías estables en el Consejo regional y que garantice la representación de las minorías; en segundo lugar, contextualidad y simultaneidad de la elección del Presidente de la Junta Regional y del Consejo Regional en el caso de que se decida que el Presidente es elegido por sufragio universal y directo, y en el caso de que se designe por alguna modalidad distinta establecer plazos temporales taxativos que no podrán superar para la designación del Presidente y para la designación o el nombramiento de los otros miembros de la Junta regional; finalmente y en tercer lugar, se establece la prohibición del mandato imperativo. Por otra parte, en el art. 5 de la Ley n° 165 de 2004 se establece que la duración de mandato de los órganos electivos regionales es de cinco años, salvo la eventualidad en los actos previstos de la disolución anticipada. El inicio del periodo de la legislatura viene marcado por la fecha de las elecciones.

En otro sentido, se recogen los principios fundamentales en materia de causas de inelegibilidad en el art. 2 de la Ley n° 165 de 2004, en el que dejando al margen las disposiciones generales de prohibición de presentarse como candidato aplicables en función de sentencias de condena o de medidas de prevención, los principios fundamentales se basan en la subsistencia de causa vinculadas a activi-

⁶⁹ Corte cost. Sent. n° 306 de 2002.

⁷⁰ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2002, pp. 289.

dades o funciones que puedan perturbar o condicionar la libre decisión del voto de los electores o infringir la paridad de acceso a los cargos electivos respecto a los otros candidatos; la ineficacia de la causa de la inelegibilidad cuando el candidato cese en sus funciones o actividades no más allá de la fecha de finalización del plazo de presentación de candidaturas, debiéndose respetar en cualquier caso los puestos de trabajo públicos o privados de los candidatos; la aplicación de las reglas de incompatibilidad a las causas de inelegibilidad sobrevenidas; la atribución de los Consejos Regionales de la competencia para decidir sobre las causas de inelegibilidad de sus miembros y del Presidente de la Junta Regional, dejando al margen la posible competencia judicial para resolver los oportunos recursos; la eventual diferenciación de las causas de inelegibilidad aplicables al Presidente de la Junta Regional y a los consejeros regionales; y finalmente la previsión de la no inmediata reelegibilidad al finalizar el segundo mandato consecutivo del Presidente de la Junta regional elegido por sufragio universal y directo.

Los principios fundamentales aplicables a las causas de incompatibilidad se regulan en el art. 3 de la Ley nº 165 de 2004 y se centran en la subsistencia de las causas de incompatibilidad susceptibles de comprometer el buen funcionamiento y la imparcialidad de la administración o el libre desarrollo del cargo electivo, así como el ejercicio de funciones en organizaciones internacionales y supranacionales; la eventual subsistencia de la incompatibilidad del cargo de asesor regional (miembro de la Junta Regional y el cargo de consejero regional; previsión de la causa de incompatibilidad por litispendencia con la Región para los sujetos que sean parte activa del proceso o el proceso sea consecuencia de otro que ya hubiera obtenido sentencia con efecto de cosa juzgada; la eventual diferenciación de las causas de incompatibilidad del Presidente de la Junta Regional o de los otros componentes y de los consejeros regionales; y finalmente la fijación de un plazo que no supere los treinta días para ejercitar la opción a favor del cargo electivo y cesar en la causa de incompatibilidad con la consecuencia en caso contrario de la pérdida del cargo electivo.

En definitiva, la concreción del sistema electoral de las Regiones ordinarias a pesar de la competencia reconocida para que sean regulados por sus Consejos Regionales aparece muy mediatizada, por una parte, por las normas constitucionales que se encargan de establecer exigencias de coherencia y no contradicción con los preceptos en materia de forma de gobierno y, por otra parte, con los propios preceptos en materia electoral, ya que se trata y define como una competencia compartida que exige que se deban respetar los principios fundamentales establecidos en la ley estatal, que ha sido concretada en la ley nº 165 del 2004 y que alcanza a los aspectos fundamentales del sistema electoral.

3.4. La situación normativa actual del sistema electoral en las Regiones ordinarias: vigencias y perspectivas

Las elecciones a los Consejos Regionales de las Regiones con Estatuto ordinario se regulan, en tanto que no se desarrollen las previsiones constitu-

cionales de un modo definitivo y se aprueben las correspondientes leyes electorales regionales, por la Ley aprobada por el Parlamento Italiano de 17 de febrero de 1968 n° 108, en parte modificada por la Ley de 23 de abril de 1981 n° 154, y por la Ley de 23 de febrero de 1995 n° 43, que modificó de modo amplio todo el sistema electoral regional, pero que mantuvo la vigencia y aplicación directa de la Ley n° 108 de 1968, en relación con la asignación de escaños en el Consejo Regional y en numerosos aspectos generales. Por otra parte, se debe tener en cuenta el art. 5 de la Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1999 n° 1 que establece las disposiciones transitorias aplicables a la elección directa del Presidente de la Junta Regional y a las elecciones de los Consejos Regionales hasta el momento en que se aprueben los nuevos Estatutos de las Regiones ordinarias y las correspondientes leyes electorales regionales⁷¹.

El análisis de la normativa aplicable a la elección directa del Presidente de la Junta Regional se debe iniciar por el art. 5 de la Ley Constitucional n° 1 de 1999, ya que se trata de un precepto aplicable hasta el momento en que se aprueben los nuevos Estatutos ordinarios y las nuevas leyes electorales regionales. Este artículo contempla la elección contextual del Presidente de la Región y del Consejo Regional, siendo aplicables, salvo las excepciones expresas, la normativa electoral aplicada a los Consejos Regionales de las Regiones ordinarias. En este sentido, se consideran candidatos a Presidente de la Junta Regional al primer candidato de las listas de carácter regional, siendo nombrado el que mayor número de votos obtenga en el ámbito regional y, en consecuencia, el Presidente de la Región debe formar parte por necesidad del Consejo Regional.

Hasta que no se desarrolle definitivamente la normativa constitucional se aplica el art. 2 de la ley n° 43 de 1995 que establece que tanto las candidaturas regionales como las provinciales debe indicar el nombre y apellidos del líder (que formalmente es el primer candidato de la lista regional) y que antiguamente se correspondía con la persona que era votado como candidato a Presidente de la Junta Regional por el Consejo Regional entre sus componentes mediante un procedimiento de investidura, pero que en la actualidad se considera que es elegido directamente por el cuerpo electoral mientras se sigan aplicando las normas transitorias. En este sentido, la identificación del candidato a presidente de la Junta Regional en la propia papeleta electoral es uno de los elementos característicos del sistema electoral⁷².

⁷¹ Este conjunto de normas son aplicables de forma transitoria también a la elección de los Consejos Regionales y de los Presidentes de Región en tres Regiones especiales (Sicilia, Sardegna y Friuli-Venezia Giulia), al menos en relación con las disposiciones materiales modificadas, aunque teniendo en cuenta las respectivas leyes electorales regionales que son aplicables en cuestiones procedimentales estrictas, de conformidad con la Ley Constitucional de 31 de enero de 2001, n° 2 para establecer la elección directa del Presidente de las Regiones con Estatuto especial y de las Provincias de Trento y Bolzano, en el art. 1.3 establece la aplicación para Sicilia, en el art. 3.3 para Sardegna y en el art. 5.3 para Friuli-Venezia Giulia. En el caso de las Provincias de Trento y Bolzano, la aplicación de la normativa electoral de las Regiones ordinarias es transitoria hasta la aprobación de las correspondientes leyes regionales sobre la forma de gobierno y el sistema electoral.

⁷² A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, «Osservazione sulla nuova legge elettorale per i Consigli Regionali», *Le Regioni*, 1996, pp. 28 y ss.

La posibilidad de vincularse diversos grupos y partidos políticos que se hayan presentado en el ámbito provincial en las listas regionales y la necesidad de realizar una declaración de voluntad política a través de la presentación de candidaturas, se traduce dentro de un sistema multipartidista en un acto formal declarativo del acuerdo de coalición preelectoral, con manifestación expresa del cabeza de lista regional y candidato a Presidente de la Junta⁷³. Este acuerdo de coalición tiene naturaleza de fuente *extra-ordinem* lo que evidentemente puede marcar problemas sobre su compatibilidad con la normativa constitucional, el valor que se le debe dar en este supuesto al principio *pacta sunt servanda* y la problemática que se puede dar en el ámbito regional en caso de aplicar el supuesto de disolución anticipada por crisis en la relación fiduciaria durante los 24 primeros meses de desarrollo de la legislatura regional⁷⁴.

La Ley de 17 de febrero de 1968 n.º 108 (LECR) establece la normativa básica de las elecciones a los Consejos Regionales⁷⁵, que seguirá siendo la normativa aplicable a estas elecciones en tanto no sea desplazada por las correspondientes leyes electorales regionales que se irán aprobando en un futuro próximo tras la definitiva elaboración de los Estatutos de las Regiones ordinarias. En las disposiciones generales se establece que Los Consejos Regionales son elegidos por sufragio universal, directo igual y secreto, con sistema proporcional mediante reparto por cocientes enteros y recuperación de los votos restantes o residuales en el colegio único regional (art. 1.1 y 2 LECR). El territorio de la Región se reparte en circunscripciones que coinciden con las demarcaciones provinciales (art. 1.4 LECR). Se reconoce el mandato representativo, ya que los consejeros regionales representan a toda la Región de forma completa sin estar vinculados al mandato imperativo (art. 1.5 LECR).

El número de consejeros electos es fijo, pero va aumentando con relación a la población (art. 2.1 LECR). A partir de la última reforma (Ley n.º 43 de 1995) puede aumentar en función del resultado de las elecciones como veremos en el proceso de asignación de escaños⁷⁶. En concreto, el número de consejeros Regionales fijos es de 80 para población superior a los 6 millones de habitantes (Lombardia), de 60 para población superior a 4 millones de habitantes (Campania, Lazio, Piemonte, Veneto), de 50 para población superior a 3 millones de habitantes (Emilia-Romagna, Puglia y Toscana), de 40 para

⁷³ A. MAZZITTELLI, «Coaliciones y sistema electoral en el ordenamiento regional. Aspectos problemáticos», en G. RUIZ-RICO RUIZ, y S. GAMBINO, (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Tirant lo Blanch - Universidad de Jaén, Valencia, 1997, pp. 459. En general sobre los acuerdos de coalición, *vid.* M. CARDUCCI, *L'accordo di coalizione*, CEDAM, Padova, 1989 y A. D'ANDREA, *Accordi di governo e regole di coalizione. Profili costituzionali*, Giappichelli, Torino, 1991.

⁷⁴ Sobre la problemática de estos acuerdos de coalición establecidos por disposición legal en el ámbito regional, *vid.* A. MAZZITTELLI, «Coaliciones y sistema electoral en el ordenamiento regional. Aspectos problemáticos», *op. cit.*, pp. 472 y ss.

⁷⁵ Este acto normativo declara como normativa supletoria aplicable a este tipo de elecciones al Texto Único de la Ley sobre la composición y elecciones de los órganos de las administraciones comunales (art. 1.6 LECR).

⁷⁶ A título indicativo en las elecciones de 1995, primeras en las que se aplicaba la reforma, se añadieron 10 escaños en Lombardia, 4 en Venezia, 5 en Liguria, 3 en Lazio y Puglia y 2 en Calabria.

población superior a 1 millón de habitantes (Abruzzo, Calabria, Liguria, Marche) y finalmente 30 para las otras Regiones (Basilicata, Molise y Umbria). El reparto de los escaños entre las circunscripciones provinciales se realiza en proporción estricta a la población (número de habitantes dividido por el número de consejeros) y asignando los escaños a partir de cocientes enteros en cada circunscripción y restos más alto (art. 2.2 LECR).

La duración de la legislatura es de cinco años (art. 3.1 LECR), iniciándose el periodo a partir de la fecha de las elecciones (art. 3.3 LECR). La convocatoria de las elecciones regionales corresponde al Comisario del Gobierno y se establece que la fecha debe ser establecida a partir de los cuatro domingos precedentes a la fecha de finalización de la legislatura (art. 3.2 LECR).

La fórmula electoral para las Regiones ordinarias se regulaba originariamente en la ley n° 108 de 1986 que establecía un sistema proporcional con reparto de los escaños entre las listas concurrentes en las circunscripciones electorales mediante cocientes electorales y recuperación de los votos residuales en el ámbito regional, permitiendo a los electores que marcaran de una a tres preferencias según el número de consejeros a escoger entre las diferentes circunscripciones. No obstante, fue modificada por la ley n° 43 de 1995 (la reforma electoral denominada *Tatarellum*), que debe ser enmarcada en el cambio producido entre las diversas leyes electorales italianas de las distintas instituciones, que venía a modificar la mayoría de las fórmulas electorales para impulsar la modificación de un sistema político basado en un extremo multipartidismo, que se reproducía en todos los niveles territoriales (regional y local), y que se caracterizaba por una fragmentación de la representación, la exigencia de mayorías de gobierno sobre la base de coaliciones multipartidista, la consecuente dificultad de determinar y actuar con suficiente continuidad en la dirección política que permitía el desarrollo de una razonable homogeneidad y estabilidad. En general, la forma de gobierno en las Regiones y el sistema de partidos implicaba una asimilación y un desarrollo paralelo a la forma de gobierno y el sistema de partidos estatal con tendencia a la identidad de sistemas electorales⁷⁷.

En este contexto, se aprobó la nueva fórmula electoral que establece, en el art. 1 de la ley n° 43 de 1995, que cuatro quintas partes de los escaños del Consejo Regional se sigan eligiendo sobre la base de las listas provinciales por el sis-

⁷⁷ C. FUSARO, «La legge elettorale e la forma di governo regionale», en A. BARBERA, L. CALIFANO, (a cura di), *Saggi e materiali di Diritto Regionale*, Rimini, 1997, pp. 254-255. Sobre la génesis y elaboración de la ley n° 43 de 1995 y el nuevo sistema electoral regional ordinario, P.A. CAPOTOSTI, «Venti anni di esperienza regionalista in Italia: un'ipotesi di riforma elettorale», *Quad. Reg.*, 1993, pp. 1183 y ss.; F. PIZZETTI, «Progetto di ricerca per una legge elettorale per il Consiglio regionale», *Quad. Reg.*, 1993, pp. 234 y ss.; L. MARIUCCI, «La riforma elettorale dei Consigli regionali», *Regione governo loc.*, 1993, pp. 749 y ss.; A. DI GIOVINE, S. SICARDI, «Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale», en M. LUCIANI, M. VOLPI, (a cura di), *Riforme elettorali*, Bari, 1995, pp. 230 y ss. Sobre el sistema electoral introducido por dicha ley, *vid.* A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, «Osservazione sulla nuova legge elettorale per i Consigli Regionali», *op. cit.*, pp. 11 y ss.; I. NICOTA GUERRERA, «Brevi considerazioni sulla legge elettorale dei consigli regionali: violazione ed elusione della Costituzione?», *Quaderni Regionali*, 1994, n° 3, pp. 1007 y ss.; G. MOR, «Il nuovo sistema elettorale regionale tra rinnovamento e restaurazione», *Le Regioni*, 1995, n° 2, pp. 221 y ss.

tema previsto en la ley nº 108 de 1968 por el sistema proporcional, mientras que la quinta parte restante se elija por el sistema mayoritario sobre la base de listas regionales concurrentes⁷⁸. La Oficina Central Circunscriptiva debe proceder al recuento de los votos y determinar los resultados de cada lista en el ámbito provincial y regional (art. 15.3.a LECR). Para obtener el cociente electoral divide la cifra total de votos obtenidos por todas las listas entre el número de escaños a repartir más uno (cuota *Droop*), atribuyéndose a cada lista tantos escaños como veces obtenga en números enteros el cociente electoral (art. 15.3.b.1 LECR)⁷⁹, y nombrando como electos a los candidatos en función de las preferencias internas de los electores (art. 15.4 LECR). Los escaños que no sean atribuidos se reparten de forma proporcional pero con sede en un colegio único regional (art. 15.3.c LECR)⁸⁰. Por su parte la Oficina Central Regional determina la cifra de votos obtenidos por las listas Regionales, fija el número de escaños obtenidos por el sistema proporcional (cuota Hare a partir de los escaños residuales y no repartidos en las circunscripciones provinciales a nivel regional y si quedan se atribuyen a los restos más elevados) e identifica la lista que ha obtenido el mayor número de votos (art. 15.8, 9 y 14 LECR).

Finalmente se realizan las operaciones para atribuir la quinta parte de los escaños del Consejo Regional por el sistema mayoritario (art. 15.14 LECR). La aplicación de estos escaños depende de si el partido mayoritario no ha obtenido más del 50% de los escaños, ya que en dicho caso se le atribuye el denominado premio mayoritario, es decir, si no ha llegado al 50% se le atribuye el total del quinta parte de los escaños repartidos con fórmula mayoritaria (art. 15.14.4 LECR). En caso contrario, es decir, si la lista mayoritaria ha superado el 50%, se reparte la quinta parte de los escaños por mitades, una mitad la recibe la lista mayoritaria y la otra mitad se reparte entre los restantes grupos que han obtenido representación aplicando la cuota Hare a los escaños que se deban repartir y asignando a los restos más altos los escaños sobrantes (art. 15.14.3 LECR), es decir, el denominado premio a la oposición⁸¹. Por otra parte, si la lista regional ganadora ha superado el 40% total de los votos se le atribuye el

⁷⁸ Sobre las dificultades de introducir la nueva fórmula electoral sin modificar el art. 122 CI, *vid.* G. D'IGNAZIO, «Reformas electorales de las Regiones y de los gobiernos locales: similitudes y diferencias», en G. RUIZ-RICO RUIZ, y S. GAMBINO, (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Tirant lo blanch - Universidad de Jaén, Valencia, 1997, pp. 436-437.

⁷⁹ En el caso de que se aplique el cociente calculado sobre la base de la cuota *Droop* y resulte que las listas obtengan más escaños que los asignados a la circunscriptiva, se debe proceder a recalcular el cociente aplicando la cuota *Hare*, es decir, disminuyendo en una unidad el divisor de forma que lo constituye el número de escaños a repartir en la circunscriptiva (art. 15.2.b.2 LECR)

⁸⁰ En general, sobre el nuevo procedimiento de asignación de escaños, *vid.* G. D'IGNAZIO, «Reformas electorales de las Regiones y de los gobiernos locales: similitudes y diferencias», *op. cit.*, pp. 440 y ss. y S. REGASTO, «Un nuevo dilema: el sistema electoral regional entre su regulación constitucional y la necesidad de reforma. Algunas breves consideraciones», en G. RUIZ-RICO RUIZ, y S. GAMBINO, (coord.), *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española*, Tirant lo blanch - Universidad de Jaén, Valencia, 1997, pp. 487 y ss.

⁸¹ Sobre la problemática que generan estos premios a la mayoría y a la oposición, *vid.* G. D'IGNAZIO, «Reformas electorales de las Regiones y de los gobiernos locales: similitudes y diferencias», *op. cit.*, pp. 446 y ss.

60% de los escaños (art. 15.14.6 y 8 LECR), si no ha superado el 40% se le atribuye el 55% de los escaños (art. 15.14.6 y 7 LECR). Para aplicar estos porcentajes que garantizan una mayoría amplia en el Consejo Regional a la lista ganadora se debe aumentar el número de escaños en la proporción necesaria para respetar los resultados en escaños de las restantes listas a nivel provincial y regional (art. 15.14.7 y 8 LECR).

El art. 7 de la ley n^o 43 de 1995 establece una barrera mínima electoral para la asignación de escaños para las listas provinciales que hayan obtenido un 3% de los votos válidos con la excepción que se encuentre vinculadas o coaligadas con una lista regional que haya obtenido más del 5% de los votos válidos. La falta de superación de esta barrera impide incluso que se pueda presentar a la asignación de escaños restantes en el ámbito regional por aplicación de fórmula proporcional en el colegio único regional⁸².

En el momento de la elaboración del presente trabajo, salvo error, y debiéndose tener en cuenta que se trata de una materia que se haya en fase de elaboración y discusión con mayor o menor velocidad en función del interés de la respectiva Región, la primera ley electoral regional de las Regiones ordinarias que se haya en vigor es la Ley electoral regional de Toscana, aprobada mediante Ley Regional de 13 de mayo de 2004 n^o 25, aunque recientemente se han aprobado tres nuevas leyes regionales⁸³ y se hayan muy avanzada la elaboración de las leyes de la Región de Emilia-Romagna y de Abruzzo⁸⁴. A continuación se analizarán las características más relevantes de la ley electoral de la Toscana (LET)⁸⁵, al ser utilizada como modelo para el resto de las Regiones ordinarias.

Esta Ley regula los aspectos más sustanciales del sistema electoral regional a partir de establecer como principio básico la elección contextual y simultánea sobre la base del sufragio universal y directo del Consejo Regional y del Presidente de la Junta Regional (art. 1 LET). La composición del Consejo Regional es de 63 miembros y además forman parte del mismo el Presidente de la Junta Regional y el líder de la oposición, es decir, el candidato a Presidente de la segunda lista más votada (art. 2 LET), lo que supone un total de 65 miembros totales previstos en el texto del Estatuto, es decir, 15%

⁸² La introducción de la nueva barrera mínima ha supuesto problemas interpretativos de concordancia sobre si se tenían que tener en cuenta los votos de las listas que no habían superado la barrera mínima para calcular los cocientes electorales, *vid.* T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare, op. cit.*, pp. 186-187.

⁸³ La Ley electoral regional de Calabria aprobada mediante Ley Regional de 1 de febrero de 2005 n^o 1, la Ley electoral regional de Puglia aprobada mediante Ley Regional de 28 de mayo de 2005 n^o 2 y la Ley electoral regional de Marche aprobada mediante Ley Regional de 1 de febrero de 2005 n^o 5, pero esta última sólo podrá ser aplicada tras la aprobación del nuevo Estatuto de la Región.

⁸⁴ De hecho la Región de Abruzzo ya había aprobado una ley electoral mediante la Ley Regional n^o 1 del 2001 que fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional (Corte cost. Sent. n^o 196 de 2003).

⁸⁵ En la fecha de redacción de estas líneas no ha sido impugnada ante al Corte Constitucional esta Ley regional, aunque se debe tener en cuenta que el Estatuto aprobado el 19 de julio del 2004 en segunda lectura por el Consejo Regional de Toscana, ha sido impugnado ante la Corte Constitucional por el Presidente del Consejo de Ministros. Sobre la reforma electoral en la Región Toscana, *vid.* G.T. BARBIERI, «Le riforme elettorali delle Regione Toscana», *Democrazia e Diritto*, 2004, n^o 4, pp. 199 y ss.

superior a las previsiones contempladas en la legislación estatal aplicables a la Región de Toscana.

En materia de demarcación territorial electoral, el territorio regional se divide en circunscripciones provinciales a efectos de las elecciones al Consejo regional y a Presidente de la Junta Regional (art. 7), debiéndose presentar listas provinciales en cada circunscripción, que deben ser identificadas con un símbolo y vinculadas a un candidato a Presidente, admitiéndose que varias listas provinciales se vinculen al mismo candidato a Presidente (art. 8,1-2 y 5 LET). El número de candidatos correspondientes a cada circunscripción provincial se determina en cada proceso electoral en proporción a la población (art. 8,3 LET). En relación a la cuota electoral no se admite que puedan ser presentados en la misma lista electoral más de dos tercios de candidatos del mismo sexo (art. 8.4 LET).

Se elige como Presidente de la Junta Regional al candidato que mayor número de votos ha obtenido (art. 15 LET), pero la asignación de escaños en el Consejo Regional se realiza mediante un proceso más complicado y distinto del regulado por la normativa estatal analizada.

En primer lugar, se debe destacar que el total de los escaños del Consejo Regional se asignan a nivel regional, para lo que se determina la cifra electoral regional de los grupos de lista para lo que se suma los votos de las listas provinciales y los votos de las listas vinculadas que utilizaran el mismo símbolo en las distintas circunscripciones a efectos de unión en el mismo candidato presidencial (art. 16 LET).

En segundo lugar, a efectos del reparto de los escaños se debe tener presente el premio de la mayoría y la garantía de la minoría, es decir, si el candidato presidencial ha obtenido más del 45% de los votos se le garantiza la coalición o el grupo de listas una representación mínima del 60% de los escaños en el Consejo Regional, y en caso contrario, es decir, si ha obtenido menos del 45% se le garantiza al menos el 55% de los escaños (art. 17.1 LET). En cualquier caso, aunque superar el margen de votos, los otros grupos y listas no vencedores en la elección presidencial obtienen como mínimo el 35% de los escaños del Consejo Regional (art. 17.2 LET).

En tercer lugar, se debe tener en cuenta la aplicación de una barrera mínima electoral para proceder al reparto de escaños que se sitúa en el 1'5% de los votos a nivel regional si el candidato a Presidente de la Junta Regional ha superado el 5% de los votos o en el 4'5% de los votos si el candidato a Presidente de la Junta Regional ha obtenido menos del 5% de los votos (art. 18 LET).

La asignación de los escaños se realiza entre las listas que han superado la barrera mínima electoral con posterioridad a la proclamación del Presidente de la Junta Regional (art. 19.1 LET). Para ello, en primer lugar, se asigna un escaño a cada lista y posteriormente se aplica la fórmula D'HONDT a la cifra electoral regional que ha obtenido cada candidatura (art. 19.2 LET). Si la aplicación de esta asignación de escaños no permite respetar las reglas sobre el premio de la mayoría prevista en el art. 17 LET, entonces se debe aplicar los porcentajes correspondientes a la mayoría (el 60% o el 55% de los escaños depen-

diendo del resultado del candidato presidencial y el resto de los escaños se reparte entre los demás grupos mediante la aplicación de la fórmula D'HONDT. Si el candidato presidencial ha sido apoyado por diversas listas, el número de escaños que corresponda a la mayoría se reparte aplicando la fórmula D'HONDT entre las diversas listas que componen dicha mayoría (art. 19.4). En el caso de que se deba aplicar la garantía de la minoría (un mínimo del 35% de los escaños) se aplican idénticas reglas (art. 19.5 LET).

En cualquier caso, obtienen el cargo de consejero regional el Presidente electo de la Junta Regional y el candidato a Presidente de la segunda lista más votada. El resto de los candidatos a Presidente obtiene el escaño de consejero si su grupo de lista ha obtenido representación, ocupando siempre el último de los escaños que le corresponda al grupo (art. 20 LET). Finalmente, una vez que se sabe el número de escaños que corresponde a cada grupo y a cada lista provincial se procede a la asignación de los escaños concretos (art. 21 LET), garantizando en cualquier caso la representación de todas las circunscripciones provinciales (art. 22 LET).

En resumen, cabe la utilización de esta ley electoral de la Región d'Toscana como modelo para utilizar en el resto de las leyes electorales regionales. En este sentido, se puede destacar que los principales cambios que introduce en relación con el sistema electoral afectan principalmente a la asignación de escaños en el Consejo Regional, ya que los modos y formas de cálculo se modifican. De todos modos, por la necesidad de respeto de las cuotas de escaños en función de los porcentajes obtenidos en el recuento de votos no se modifica en exceso, pero sí que se disminuye la proporcionalidad, ya que con este sistema no se aplica a una quinta parte de los escaños tal como sucedía con la normativa estatal, sino a la totalidad de los escaños a repartir. En consecuencia, desaparecen definitivamente o mejor se desplazan los parámetros de atribución de escaños de conformidad con la Ley n° 108 de 1968 y la reforma de la Ley n° 43 de 1995, fijando un sistema aplicable a la totalidad de los escaños sin divisiones o particiones, que implica el respeto de unas cuotas de escaños en función de los porcentajes de voto que invalidan o disminuyen la función y efectividad de la fórmula electoral.

3.5. Los sistemas electorales de las Regiones especiales

Las Regiones especiales en el sistema constitucional italiano, se caracterizan porque aparecen concretadas en el texto constitucional (Sicilia, Sardeña, Vale D'Aosta, Trentino-AltoAdige y Friuli-Venezia Giulia) sin posibilidad de extender dicha característica y su alcance a otras Regiones sin previa reforma constitucional y, en segundo lugar, porque la forma y condiciones particulares de autonomía son establecidas mediante Estatutos especiales que se aprueban mediante Ley Constitucional, beneficiándose, en consecuencia, de dicho rango sin tener que adecuarse a las disposiciones constitucionales sobre la forma y sistemas electorales previstos para las Regiones ordinarias que se ha analizado hasta el presente momento.

En general, los Estatutos especiales tuvieron una tendencia a ampliar y singularizar las competencias de las Regiones especiales, dotando de potestad legislativa plena y administrativa a dichas Regiones y pudiendo superar la descripción de los criterios de distribución de competencias fijados en el art. 117 CI para las Regiones ordinarias.

La decisión en materia de forma de gobierno fue regular de manera detallada y expresa sus elementos integrantes, adoptando como modelo en un principio a la forma de gobierno parlamentaria estatal y posteriormente, como consecuencia de la Ley Constitucional nº 2 del 2001, a la forma de gobierno neoparlamentaria prevista para las Regiones ordinarias en disposiciones transitorias con posibilidades en un momento posterior para que las propias Regiones especiales pudieran adaptar dichos criterios y su propia decisión. En ambos casos, se produce una tendencia a la homogeneidad institucional por voluntad constitucional que regula de manera detallada el alcance de la forma de gobierno y los principales elementos del sistema electoral.

1. En relación con la Región de Sicilia, la Ley electoral regional, la Ley Regional de 20 marzo de 1951 nº 29, ha sido reformada recientemente mediante la Ley aprobada por la Asamblea Regional Siciliana de 5 de agosto del 2004 para desarrollar las previsiones estatutarias de reforma del sistema electoral (art. 9.3 ESic)⁸⁶, en el que se ha realizado una opción por conservar las reformas introducidas por la Ley Constitucional nº 2 de 2001⁸⁷. El nuevo art. 1 LESic establece la contextualidad y simultaneidad entre la elección del Presidente de la Región y de la Asamblea Regional, que se realiza mediante sufragio universal, directo, libre y secreto, en una única papeleta (art. 1.2 LESic). El Presidente de la Región debe formar parte de la Asamblea Regional,

⁸⁶ Esta nueva Ley electoral regional siciliana ha sido impugnada por parte del Gobierno, pero no afecta a ningún precepto esencial para la aplicación del sistema electoral, salvo las cuestiones relativas a paridad de sexo.

⁸⁷ La primera ley electoral regional siciliana se aprueba mediante la Ley Regional de 20 marzo de 1951 nº 29, ha sido frecuentemente modificada en estos años por las Leyes Regionales de 13 marzo de 1963 nº 25, de 13 julio de 1972 nº 33, de 29 diciembre de 1975 nº 87, de 30 abril 1976 nº 44, de 30 marzo 1981 nº 42, de 3 diciembre 1991 nº 44 (que incluye normas de inelegibilidad) y de 26 agosto de 1992 nº 7 (que incluye normas específicas en materia de elecciones locales, incluida la elección directa del *Sindaco* o Alcalde). Esta última ley adquiere cierta importancia, ya que fue la primera norma italiana que establece la elección directa del *Sindaco* o Alcalde, que fue el acto normativo inicial que ha permitido la apertura del camino hacia la personalización de la política italiana. Después de toda la crisis vinculada a *Tangentopoli* y el final del régimen de partidos imperante en la República Italiana desde el final de la Segunda Guerra Mundial y la elaboración de la Constitución Italiana de 1947. Dicho sistema se podía caracterizar por una fuerte implantación de los partidos políticos, frecuentemente con una organización centralizada y una despersonalización de los cargos públicos, salvo los estatales. La elección directa de los *Sindacos* permitió una renovación de la clase política italiana a partir de la aparición de personalidades, que se ha extendido posteriormente a la elección directa de los Presidentes de las Regiones, con serios intentos de extender la institución y la forma de gobierno regional, a la elección del Presidente del Consejo de Ministros y a la forma de gobierno estatal. La Ley Regional siciliana de elección directa del *Sindaco* fue modificada por la Ley Regional de 15 de septiembre de 1997 nº 35 y la Ley regional de 8 de mayo de 1998 nº 6. Por otra parte, también se aprobó una ley siciliana para establecer la elección directa del Presidente de los Consejos Provinciales (Ley Regional de 1 de septiembre de 1993 nº 26), de forma que la mayoría de los cargos personales vinculados a la administración local siciliana eran de elección directa antes de la reforma del sistema electoral local italiano. Sobre el sistema electoral siciliano, *vid.* M. MIDIRI, «Forma di governo regionali e sistema elettorale: le prospettive di revisione costituzionale e il caso siciliano», *Le Regioni*, 1998, nº 1, pp. 107 y ss.

utilizándose como circunscripción en su caso a todo el territorio regional (art. 1.3 y 4 LESic). En las elecciones a la Asamblea Regional se utiliza por una parte como circunscripción a las provincias regionales, repartiendo 80 escaños entre las mismas de forma proporcional (art. 1 bis.2-4 LESic). Se aplica en este caso una barrera mínima electoral del 5% de los votos válidos en el total de la Región (art. 1 bis.5 LESic). Los restantes 10 escaños se eligen mediante listas regionales de las cuales forma parte el candidato a Presidente de la Región como candidato principal (art. 1 bis.6-7 LESic).

Se proclama como Presidente de la Región el candidato principal de la lista regional que haya obtenido mayor número de votos (art. 1 bis.10 LESic). Por otra parte, se proclama en cualquier caso diputado regional al candidato principal de la lista regional que haya obtenido la cifra de votos inferior a la ganadora (art. 1 bis.11 LESic). Con este sistema, los candidatos principales del resto de los partidos o de las listas regionales con toda seguridad no formarán parte de la Asamblea Regional, ya que no se pueden presentar a las listas provinciales, salvo que se aplique el premio de la oposición.

El art. 2 LESic establece que los escaños de las listas provinciales se reparten de forma proporcional mediante por la fórmula electoral tradicional italiana, es decir, cálculo del cociente electoral, atribución de escaños inicial a cada lista en función de los cocientes enteros obtenidos y atribución de los restantes escaños a los restos más altos (cuota Hare). Por otra parte, en principio, los 9 escaños de las listas regionales (dejando al margen el del candidato a Presidente de la Región) se atribuyen por sistema mayoritario otorgando a la lista más votada tantos escaños como sean necesarios hasta que la suma de los obtenidos con las listas provinciales y los de las regionales llegue a 54 escaños, además del Presidente de la Región electo. En el caso de que sobren escaños, se establece el premio de la oposición, es decir, estos escaños se reparten de forma proporcional (art. 1 bis.12 LESic), mediante al fórmula tradicional italiana del resto más elevado (cuota Hare), con cálculo del cociente electoral y en caso de no atribución plena de los escaños, atribución a los restos más altos (art. 2 ter.5 LESic).

En definitiva, el modelo actual de sistema electoral siciliano se aproxima al modelo resultante de la reforma constitucional aplicada, en primer lugar, a las Regiones ordinarias, y posteriormente, a las Regiones especiales. La principal diferencia sigue siendo de legitimidad, ya que la normativa estatutaria siciliana tiene su origen en una Ley Constitucional y unos amplios y propios ámbitos de autonomía y decisión, pero que se tiende a homogeneizar con el resto de las Regiones por voluntad propia, seguramente como un mecanismo de respuesta dado en un sistema de partidos similar en todo el Estado italiano, y por una voluntad constitucional de potenciar de forma detallada la homogeneización.

2. El sistema electoral de Sardeña en la actualidad se regula por la Ley Regional de 27 agosto de 1992 n° 16 la fórmula que fue utilizada como modelo de prueba y sirvió para concretar la reforma operada en el ámbito electoral

de las Regiones ordinarias por la Ley n° 43 de 1995⁸⁸. Las cuatro quintas partes de los escaños (64 escaños de los 80 totales) se asignan proporcionalmente en las circunscripciones electorales provinciales (mediante sistema de cuotas y recuperación de los votos restantes no asignados en un colegio único regional al que acceden los grupos de listas coaligados que ya hubieran obtenido un cociente entero en alguna circunscripción o 30.000 votos (art. 1.2 LESar), mientras que la quinta parte restante (16 escaños) se reparte en la circunscripción regional única a la que se pueden presentar listas conjuntas de partidos coaligados (art. 1.3 LESar). La presentación de las candidaturas debe adjuntar los programas de gobierno, indicación de la coalición con la que se pretende desarrollarlo y el nombre del candidato a Presidente de la Junta (art. 1.4 LESar). Los electores disponen de dos votos diferenciados para la elección provincial y para la regional. La asignación del quinta parte de los escaños se realiza mediante reparto proporcional entre las candidaturas, pero si la lista más votada no supera la mayoría absoluta de los votos en el ámbito regional (art. 1.5 LESar), se le atribuye la totalidad de esta parte de los escaños (premio de la mayoría). En el caso de que alguna candidatura supere dicho porcentaje los escaños se reparten entre las dos listas más votadas en proporción a los resultados obtenidos a través del denominado premio de la oposición (art. 1.6 LESar)⁸⁹. Las circunscripciones provinciales son cuatro (Cagliari, Orestano, Nuoro y Sassari), debiéndose repartir los 64 escaños en proporción a las respectivas poblaciones, calculando un cociente resultante de dividir la población con derecho a voto entre 64 y asignando tantos escaños como veces se cumpla en la circunscripción el cociente y eventualmente el se atribuye los escaños restantes entre los restos más altos de las circunscripciones (art. 2 LESar).

3. El sistema electoral del Valle D'Aosta se regula en los aspectos más sustanciales por su propia ley electoral (LEVA)⁹⁰. El Consejo del Valle se elige por

⁸⁸ La actual ley electoral regional (LESar) fue aprobada inicialmente mediante Ley Regional de 6 marzo de 1979 n° 7. Esta ley en su art. 89 deroga las anteriores Leyes Regionales electorales aprobadas 23 marzo 1961 n° 4 y 18 febrero 1974 n° 2. La primera Ley electoral para las elecciones del Consejo Regional fue la Ley Regional de 10 de agosto de 1951 n° 12. La ley electoral regional sarda ha sido frecuentemente modificada en estos años por las Leyes Regionales de 17 abril de 1984 n° 23, de 27 agosto de 1992 n° 16, de 25 octubre de 1993 n° 52, de 27 enero 1994 n° 1, de 22 diciembre 1994 n° 39, de 15 mayo de 1995 n° 12 y de 9 diciembre 1997 n° 34.

⁸⁹ Los dos últimos párrafos fueron modificados mediante Ley Regional de 9 de diciembre de 1997 n° 34, con anterioridad se exigía para el reparto proporcional en lugar de la mayoría absoluta de los votos el 45% de los votos (art. 1.5 LESar) y se repartían proporcionalmente entre las tres listas más votadas en una segunda vuelta o votación que se debía realizar el domingo siguiente a las elecciones (art. 1.6 LESar). Sobre el sistema electoral sardo, G.G. CARBONI, «Il nuovo sistema elettorale sardo», *Stud. ec. dir.*, 1994, pp. 129 y ss.; A. PURCARO, «Elezioni del Consiglio regionale della Sardegna», *Nuova rass.*, 1995, pp. 515 y ss.

⁹⁰ La primera y actual ley electoral regional fue aprobada inicialmente mediante Ley Regional de 12 enero de 1993 n° 3 (LEVA), que ha sido modificada por la ley regional de 12 marzo de 1993 n° 13, de 1 de septiembre de 1997 n° 31, de 19 de agosto de 1998 n° 47 y más recientemente por la Ley Regional de 13 de noviembre de 2002 n° 21. En esencia es el régimen vigente en la actualidad hasta el desarrollo definitivo de las prescripciones del art. 15.2 EVA. Tras la reforma realizada de la ley electoral regional por la Ley Regional de 13 de noviembre de 2002 n° 21 se han introducido la normativa que concreta el equilibrio en la representación de sexos, que ha sido objeto de control de constitucionalidad y declarada constitucional por parte de la Corte Constitucional (Corte cost. Sent. n° 49 de 2003, lo que supuso un cierto cambio de tendencia respecto a la Corte cost. Sent. n° 422 de 1995).

sufragio universal y voto directo, igual, libre y secreto (art. 1.1 LEVA), considerándose el territorio de la Región como circunscripción electoral única (art. 1.4 LEVA). Se debe tener presente que las listas no son bloqueadas, ya que se permite al elector el poder establecer preferencias dentro de las listas cerradas (art. 1.3 LVA). En relación con la asignación de los escaños, ya se ha reseñado que en el Valle D'Aosta se establece un sistema proporcional con una barrera mínima para acceder al reparto de los escaños que se establece mediante el cociente resultante entre el total del número de votos válidos de todas las candidaturas concurrentes y el número de consejeros que se deben elegir (35); el cociente obtenido se multiplica por dos (art. 50.1.b LVA). Esta barrera mínima es variable en función de los votos, pero aproximadamente representa entre un 7 y 8 % de los votos válidos. A partir de las candidaturas que superan esta barrera, se determina el cociente natural de atribución y reparto de escaños, sumando la cifra de los votos de todas las listas que han superado la barrera mínima electoral y dividida por el número de consejeros a elegir (art. 50.1.c y d LVA). A partir de este cociente se reparten los escaños en función de los votos de las candidaturas atribuyéndose tantos escaños como cocientes enteros se haya obtenido y el resto de los escaños se reparte a las listas con los restos más altos (art. 50.1.e y f LVA). En caso de empate se atribuye al partido que ha obtenido la menor cifra electoral y en caso de igualdad de esta por sorteo (art. 50.2 LVA).

4. La Región Trentino-Alto Adige/Südtirol comprende el territorio de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. Se trata de una Región que cuenta con órganos regionales (Consejo Regional, Junta Regional y Presidente de la Región –art. 24 ET-AA), que tienen su origen en los órganos de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano (art. 47.1 ET-AA), sobre todo en los respectivos Consejos Provinciales⁹¹.

El Consejo Regional se compone de los miembros de los Consejos Provinciales de Trento y Bolzano (art. 25.1 ET-AA), de forma que la duración de la legislatura del Consejo Regional es inicialmente de cinco años por remisión de la duración de los Consejos Provinciales. En el Estatuto se regula el mandato representativo al establecer que los diputados del Consejo Regional representan a la Región de forma completa y no sólo a los propios electores a pesar de tener una fuerte procedencia territorial al ser miembros de dos Consejos Provinciales distintos (art. 28.1 ET-AA). La actividad del órgano se ejerce geográficamente de forma rotatoria en las dos provincias y se distribuyen los cargos de forma idéntica entre los miembros procedentes de ambas provincias. Cada sesión alternativamente se celebra en Trento o Bolzano y los cargos parlamentarios se reparten por iguales tiempos entre un

⁹¹ Las elecciones del Consejo Regional y al Presidente de la Región de Trentino-Alto Adige, así como a los Consejos Provinciales y Presidente de la Provincia de Bolzano y Trento se regula por el Estatuto especial de la Región Trentino-Alto Adige/Südtirol (ET-AA) y modificado por las ley constitucional de 12 de abril de 1989 n° 3, por la ley de 30 de noviembre de 1989 n° 386, las leyes constitucionales de 23 de septiembre de 1993 n° 2 y de 31 de enero del 2001 n° 2).

consejero proveniente de la minoría italiana y otro proveniente de la minoría alemana (art. 27 y 30 ET-AA).

La reciente reforma constitucional del Estatuto especial realizada por la Ley Constitucional n° 2 del 2001 ha sido operativa sobre todo en relación con los órganos provinciales que son sobre los que recae la parte fundamental de composición de los órganos regionales. En este sentido, el nuevo art. 47.2 ET-AA prevé la existencia de sendas leyes provinciales aprobadas por mayoría absoluta de los Consejos Provinciales que, en armonía con la Constitución y los principios fundamentales del ordenamiento jurídico, debe aprobar la forma de gobierno de las provincia y, específicamente, la modalidad de elección del Consejo Provincial⁹².

La Ley Provincial de la Provincia Autónoma de Bolzano-Alto Adige, de 14 de marzo de 2003 n° 4, que establece disposiciones para la elección del Consejo de la Provincia Autónoma de Bolzano en el año 2003 –Ley electoral del Bolzano– LEB), es una ley breve (formalmente es una ley de artículo único con 35 párrafos) que se limita a declarar la aplicación de la antigua ley electoral regional (art. 1.1 LEB), la declaración del territorio provincial como colegio electoral único (art. 1.2 LEB) y recordar el número de consejeros provinciales de 35 miembros (art. 1.3 LEB), entre otras disposiciones. En cualquier caso, la remisión a la Ley electoral regional (LET-AA) implica que se deba realizar un análisis de las disposiciones principales y que siguen resultando aplicable al menos para la elección del Consejo Provincial de Bolzano.

La Ley electoral regional de Trentino-Alto Adige establecía en sus disposiciones iniciales los criterios generales de ordenación del sistema electoral que se basaba en las disposiciones estatutarias vigentes en aquel entonces. En este sentido, se debe tener en cuenta que la fórmula electoral se debía basar en el sistema proporcional por imposición directa del Estatuto (antiguo art. 25 ET-AA), y en dicho sentido se estableció el art. 1 LET-AA. El territorio de la Región se dividía en los colegios provinciales de Trento y Bolzano. El número de consejeros era de 70 que se distribuían en los dos colegios en proporción

⁹² La primera ley electoral regional fue aprobada inicialmente mediante Ley Regional de 20 agosto de 1952 n° 24, ha sido frecuentemente modificada en estos años por las Leyes Regionales de 18 junio de 1964 n° 23, de 3 de agosto de 1968 n° 19, de 23 julio de 1973 n° 9, de 24 junio de 1977 n° 6 y de 24 agosto 1977 n° 9. Por otra parte se aprobó una ley regional de 13 noviembre 1978 n° 19 reguladora de indemnizaciones a los residentes en el extranjero que retornan para ejercitar su derecho de sufragio en las elecciones del Consejo Regional. Finalmente, se adoptó mediante Ley Regional de 8 de agosto de 1983 n° 7, el Texto único de las leyes regionales para las elecciones al Consejo Regional que constituyó la base de la normativa electoral (LET-AA), pero que a su vez ha sido modificado por las Leyes Regionales de 4 de agosto de 1983 n° 12, de 27 junio de 1986 n° 3, de 6 diciembre de 1986 n° 11, de 28 diciembre 1989 n° 9, de 26 febrero de 1990 n° 5 y de 15 de mayo de 1998 n° 5. Esta última ley regional fue declarada inconstitucional por la Corte cost. Sent. n° 356 de 1998. Sobre la evolución de la normativa electoral, *vid.* A. CERRI, «Il diritto elettorale e la sua storia nel Trentino-Alto Adige con riferimento alla tutela delle minoranze», *Le Regioni*, 1997, n° 2-3, pp. 313-314. En cualquier caso se debe tener en cuenta que actualmente las elecciones de los respectivos Consejos Provinciales que determinan la configuración del consejo Regional se regulan por la Ley Provincial de la Provincia Autónoma de Trento de 5 de marzo de 2003 n° 5, que establece las normas para la elección directa del Consejo Provincial de Trento y del Presidente de la Provincia, así como la Ley Provincial de la Provincia Autónoma de Bolzano-Alto Adige, de 14 de marzo de 2003 n° 4, que establece disposiciones para la elección del Consejo de la Provincia Autónoma de Bolzano en el año 2003.

estricta a la población de cada uno de ellos (art. 2 LET-AA). Los consejos provinciales se componían de los miembros de cada provincia del Consejo Regional y no al revés tal como sucede en la actualidad (art. 4 LET-AA). En el momento de la votación los electores pueden expresar cuatro preferencias, de forma que las listas no eran bloqueadas (art. 5 y 49.2 LET-AA). Sin recurrir al establecimiento de una barrera mínima electoral, se obtiene el cociente electoral de atribución a partir de la división del número total de votos válidos en las dos circunscripciones de Trento y Bolzano entre el número de consejeros a elegir más dos, es decir, la denominada cuota *imperiali* (art. 61.1 LET-AA), y se reparte los escaños en función de las veces que cada candidatura obtiene a través de sus votos dicho cociente. Los escaños restantes se asignan en función del resto más alto, pero al no existir un colegio único regional se reparten entre las dos circunscripciones (art. 61.2 LET-AA)⁹³. En la actualidad este sistema de asignación de escaños se aplica en exclusiva a la provincia de Bolzano eliminando las referencias a Trento.

Finalmente, se procede a analizar la Ley Provincial de la Provincia Autónoma de Trento de 5 de marzo de 2003 n° 5, que establece las normas para la elección directa del Consejo Provincial de Trento y del Presidente de la Provincia (LET). Esta Ley determina en concreto la forma de gobierno y adopta las decisiones básicas, pero no introduce excesivas novedades si se compara con el régimen transitorio aplicable o con la antigua ley electoral regional (LET-AA). Entre las decisiones básicas de la forma de gobierno se opta por la elección directa y contextual del Consejo Provincial y del Presidente de la Provincia (art. 3 LET), utilizándose como circunscripción única el territorio provincial (art. 4.1 LET) y reservándose uno de los 35 escaños a la minoría del Valle de Fassa (art. 4.3 LET). La asignación de escaños en el Consejo Provincial y de Presidente de la Provincia de Trento ha sufrido algunos cambios en la nueva normativa. Ya se ha mencionado que se realiza el acto de votación en una circunscripción única con un único voto por elector con los candidatos al cargo de Presidente y la correspondiente lista al Consejo Provincial, pudiéndose introducir ésta tres preferencias. El voto es único para el candidato a Presidente y la lista, de forma que el elector no tiene la posibilidad del *splitting*, es decir, votar a un presidente de una determinada opción política y a los candidatos de lista de una opción política distinta (art. 63 LET). Es elegido Presidente el candidato que obtiene más votos válidos (art. 72.1.h LET), sin necesidad de una segunda vuelta o de *ballottaggio*. El escaño reservado al Valle de Fassa se atribuye a continuación a la lista que ha obtenido el mayor número de votos en los comunes comprendidos en dicho Valle (art. 72.1.g LET). A continuación se reparten los escaños entre las listas aplicando el método D'HONDT,

⁹³ La Corte Constitucional declaró inconstitucional la Ley Regional de 5 de mayo de 1998 n° 5 que establecía una barrera del 5% en la circunscripción de Trento y cociente natural en Bolzano para el reparto de escaños, precisamente a petición de un consejero del grupo lingüístico ladino (Corte cost. Sent. n° 356 de 1998). Sobre dicha sentencia, *vid.* T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare, op. cit.*, pp. 197 y ss.

pero obteniendo cocientes exclusivamente hasta el 33 escaño, ya que se deben restar el escaño obtenido por el Presidente y el escaño obtenido por la minoría ladina en Fassa (art. 72.1.j LET).

5. El sistema electoral de Friuli-Venezia Giulia se regula en los aspectos más sustanciales por su propia ley electoral (LEF-VG)⁹⁴. A partir de la reforma realizada a través de la Ley Regional de 27 febrero de 1998 n° 2, los escaños no asignados mediante el cociente electoral de atribución articulado y repartido en cada una de las circunscripciones provinciales concretas, se repartían con recuperación de los votos residuales o restantes en un colegio único regional (art. 1.2 LEF-VG). Estos escaños no asignados directamente se repartían según la fórmula proporcional entre las candidaturas que hubieran obtenido una media porcentual superior al 4'5% de los votos en el ámbito regional y que se hubieran presentado al menos en cuatro circunscripciones electorales. Para ello se calculaba un nuevo cociente electoral regional a partir de los votos y escaños restantes, se repartían por cifras enteras entre las distintas candidaturas y los escaños restantes se repartían por los restos más altos (art. 43 LEF-VG). En cualquier caso, se debe tener presente que las listas no eran bloqueadas, ya que se permite al elector el poder establecer una preferencia dentro de la lista cerrada (art. 1.3 LEF-VG). El territorio de la Región se distribuía en cinco circunscripciones electorales y que se siguen aplicando de conformidad con el art. 5.3 Ley Constitucional n° 2 del 2001, es decir, Trieste, Gorizia, Udine, Tolmezzo e Pordenone (art. 2 LEF-VG), aplicándose el sistema de determinación del número de consejeros regionales, es decir, uno por cada 20 mil habitantes, más otro por cada fracción de 10 mil habitantes, según los datos del último censo.

4. EL MODELO AMERICANO DE COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS STATES PARA REGULAR LOS REGÍMENES ELECTORALES FEDERAL Y ESTATAL

4.1. *Los principios constitucionales de reparto de competencias en materia electoral*

El derecho electoral en los Estados Unidos se caracteriza por ser una competencia exclusiva de los Estados (States), lo que implica que la regulación

⁹⁴ La primera ley electoral regional se aprueba mediante Ley Regional de 27 marzo de 1968 n° 20, ha sido frecuentemente modificada en estos años por las Leyes Regionales de 17 abril de 1973 n° 27, de 8 abril de 1978 n° 22, de 3 de mayo de 1983 n° 34, de 13 de junio de 1983 n° 53, de 11 de abril de 1988 n° 18, de 27 agosto de 1992 n° 27 y de 27 enero de 1998 n° 2. No obstante, debe destacarse que se intentó aprobar una nueva ley electoral en la Región de Friuli-Venezia Giulia, de conformidad con las nuevas prescripciones estatutarias (la Ley Regional n° 137 de 2002), pero fue suprimida tras la realización de un referéndum en el que resultó rechazada, lo cual ha supuesto una alteración general del sistema que se entiende en el sentido de que la población rechazaba la forma de gobierno neoparlamentaria, ya que el debate se centró en dicha cuestión y que se situaba a favor de la utilización de la forma de gobierno tradicional, es decir, parlamentaria con elementos asamblearios.

existente en materia electoral sea potencialmente muy heterogénea. De esta forma, por voluntad expresa de la Constitución federal, el Congreso tiene sólo competencia para incidir en la regulación de algunos aspectos concretos en el ámbito electoral que se deben articular con posterioridad al desarrollo normativo de los Estados. La regulación electoral federal generalmente se justifica por tratarse de nuevos temas no previstos de forma expresa por el constituyente, con una incidencia directa en los derechos fundamentales y libertades garantizados por la Constitución.

La competencia federal para legislar en materia electoral se desprende de varios preceptos constitucionales, con diferente alcance en función del tipo de elección sobre el cual pretende incidir el Congreso federal, siendo por este hecho imprescindible el análisis jurisprudencial del Tribunal Supremo en materia de distribución competencial electoral, ya que interpreta en caso de conflicto el alcance concreto de dicha competencia. En este sentido, se debe resaltar tan solo a partir de 1962 con el conocido caso *Baker v. Carr* se reconoce la competencia del Tribunal Supremo para conocer casos relacionados con el reparto de escaños en las asambleas legislativas de los Estados⁹⁵, ya que la materia electoral se consideraba tradicionalmente una cuestión política (*political question*) que quedaba al margen de las posibilidades de control judicial.

La importancia de esta sentencia es extrema, ya que marca el inicio de unas amplias posibilidades de intervención normativa federal en materia electoral justificada en las políticas antidiscriminatorias y defensa de los derechos de sufragio de los ciudadanos, hasta el punto que se puede afirmar que la disciplina jurídica y académica del Derecho electoral como disciplina jurídica se construye y desarrolla a partir de dicho momento y como consecuencia de un claro ejercicio de las competencias federales en materia electoral que alcanza a los diversos procesos electorales⁹⁶.

El inicio de la posibilidad de ejercer competencias en materia electoral por parte de las instituciones federales norteamericanas se conecta de forma intensa a la problemática de redistribución de los distritos electorales en el seno de los distintos Estados. En general las competencias en el ámbito electoral parte de una distribución en la que corresponde a las legislaturas de los Estados el desarrollo normativo de cualquier aspecto que incida en las elecciones y, en concreto, sobre cualquier proceso electoral que se celebre en su interior. Constitucionalmente corresponde la determinación de la distribución y de la necesidad de redistribución de los distritos electorales a los propios Estados de una

⁹⁵ *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

⁹⁶ De hecho los case-book más importantes de la disciplina de Derecho electoral son de reciente creación. *Vid.* D. LOWENSTEIN, R. HASEN, *Election Law. Cases And Materials*, Carolina Academic Press, Durham, 2004, 3 ed. y S. ISSACHAROFF, P. KARLAN & R.H. PILDES, *The Law of Democracy. Legal Structure of the Political Process*, rev. 2d, University Casebook Series, Foundation Press, 2002. En cualquier caso, en la actualidad el Derecho electoral se desarrolla como disciplina académica en más de 50 facultades de Derecho americanas, incluidas todas las principales ya sean públicas o privadas. Sobre el contenido y el alcance del Derecho electoral como disciplina académica, *vid.* *Symposium: Election Law as its own Field of Study*, 32 *Loyola L.A. L. REV.* 1095 (1999).

forma exclusiva en relación con sus propias Legislaturas. Tan solo en parte y con un alcance restringido, se trata de una competencia compartida la determinación de la redistribución de los distritos en las elecciones al Congreso federal. No obstante, en ambos casos se ha desarrollado la posibilidad de un control judicial federal que, en última instancia, podría implicar un pronunciamiento del Tribunal Supremo para respetar los estándares de la Constitución federal, pero esta posibilidad tardó algunas décadas en poderse concretar. En consecuencia, de un modelo basado en la competencia exclusiva legislativa en materia de redistribución de los distritos electorales, que se consideraba una cuestión política sin control judicial, se pasa a partir de 1962 a una situación en la que son susceptibles de control judicial federal todas las decisiones legislativas en materia de redistribución y, eventualmente, sobre la creación de comisiones independientes de redistribución de los distritos electorales.

4.2. *La forma de gobierno en los States: modelos de organización y repercusiones en el sistema electoral estatal*

La característica principal del sistema político americano, desde un análisis de las distintas organizaciones territoriales, es la potencial variedad que puede adoptar la forma de gobierno utilizada en los diferentes Estados, pero al mismo tiempo se debe resaltar la sustancial uniformidad de su regulación que a su vez se ha trasladado a la regulación de los respectivos sistemas electorales estatales. Cada uno de los 50 Estados de la Unión y el Distrito de Columbia posee su propia Constitución en la que se regula la estructura y forma del gobierno del respectivo Estado, pero con una tendencia y unas reglas que se asemejan mucho tal como se ha indicado a la organización vigente en la Constitución federal⁹⁷.

En la forma de gobierno estatal se suele establecer que el Gobernador es el Jefe del Poder ejecutivo de cada Estado y su mandato suele durar dos o cuatro años dependiendo de cada caso concreto. Las competencias del Gobernador son similares a las que corresponde al Presidente federal, es decir, la propuesta de nombramiento de los funcionarios del Estado, la iniciativa en materia presupuestaria y el veto la ratificación de las leyes aprobadas por la legislatura del Estado. En esencia, el Gobernador de un Estado mantiene el mismo tipo de relación con el resto de los poderes del Estado que el Presidente de los Estados Unidos con los poderes legislativo y judicial de la Federación.

El principio de homogeneidad institucional se regula en el art. IV sec. 2 CUSA que establece que los Estados Unidos garantizarán en cualquier Esta-

⁹⁷ Sobre una visión global de la organización constitucional de los Estados, *vid.* Th.C. MARKS, J.F. COOPER, *State constitutional law*, Thomson-West, St. Paul (Minn.), 2003, 2ª ed., en especial, pp. 52 y ss. y pp. 96 y ss. Sobre el Derecho Constitucional de los Estados como disciplina, *vid.* *Symposium: The Emergence of State Constitutional Law*, 63 *TEX. L. REV.* 959-976 (1985) y *Symposium: New Developments in State Constitutional Law*, 17 *Publius. The Journal of Federalism*, 1-179 (1987).

do de la Unión una forma republicana de gobierno. La comprensión de este concepto se debe situar en la intención de los constituyentes americanos en oposición a que se pudiera establecer una forma monárquica en alguno de los Estados de la Unión. Sin embargo, su significado se ha extendido con el transcurso del tiempo en el sentido de que en todos los Estados se tienda a adoptar sistemas de carácter presidencialista puro, con la consecuencia de que no se ha adoptado en ningún caso formas de gobierno parlamentarias en los Estados. Seguramente el elemento más característico es la elección directa del Gobernador en todos los Estados, cuya estructuración permite determinar la principal peculiaridad institucional de los Estados.

4.2.1. Los modelos de forma de gobierno en los Estados

La forma de gobierno de los Estados se diferencian en función de las competencias y poderes que ejercen los Gobernadores y se pueden identificar dos modelos distintos denominados respectivamente *Weak Governor System* y *Strong Governor System*, que se diferencian en función de las competencias de los Gobernadores y de los cargos del poder ejecutivo designados mediante un proceso electoral. En cualquier caso, en todos los Estados, sin ninguna excepción, los Gobernadores se eligen directamente por el pueblo, por lo que se considera el elemento más homogéneo y caracterizador de una forma de gobierno republicana orientada al presidencialismo puro.

En el primero de los modelos, *Weak Governor System*, los poderes del Gobernador son más débiles, ya que en el desarrollo de sus funciones debe tener en cuenta la labor de otros miembros del ejecutivo, en realidad otros administradores independientes que no son designados por él, sino directamente por el cuerpo electoral en calidad de responsables autónomos de un Departamento de dicho Estado. Estos cargos varían de Estado en Estado, pero, en general, suelen ser el Vicegobernador y los responsables de los Departamentos de Tesoro, Justicia y Educación. En estos casos no existen mecanismos de coordinación entre el Gobernador y los otros administradores designados en virtud de elección directa popular para el cargo, por lo que éstos tienen una amplia autonomía y una notable legitimación política. De hecho estos administradores puede ser representantes independientes o incluso miembros de un partido político opuesto al del Gobernador, de forma que se ocupan tan sólo de la actividad de su propio Departamento, pero que causan una notable fragmentación de la actividad de gobierno en los diversos Estados.

Esta forma de gobierno débil se desarrolló por la razón de procurar intentar que la elección directa de los cargos ejecutivos por parte del electorado, supusiera una independencia de los órganos ejecutivos en relación con los intereses de los partidos políticos o los diversos grupos de interés. En cualquier caso, esta forma de gobierno impedía que el Gobernador pudiera ser considerado un Jefe del poder ejecutivo, ya que carecía de poderes de coordinación de la actividad de los otros órganos de dicho poder ejecutivo, y tan sólo disponía

de unos poderes propios, al igual que el resto de los miembros del ejecutivo, sin poder inmiscuirse en las competencias ajenas. De todos modos, a pesar de la escasa importancia actual del *Weak Governor System*, lo cierto es que fue el modelo predominante hasta el final del S. XIX.

El segundo modelo, *Strong Governor System*, es una consecuencia de las profundas transformaciones de la sociedad americana a lo largo del S. XX, sobre todo en aras de la articulación del *Welfare State*, propició la necesidad de un cambio en la forma de gobierno para posibilitar una dirección unitaria del ejecutivo y para evitar la fragmentación de la actividad de gobierno, que podía venir ocasionada por la existencia de miembros independientes y autónomos en el ejecutivo. Estas finalidades se materializaron en la articulación dentro del interior del poder ejecutivo de unas competencias y de una función de coordinación mayor que se institucionalizó en la figura del Gobernador. Este nuevo modelo, denominado fuerte en oposición al anterior calificado de débil, en algunos Estados ha supuesto la concentración de la autoridad y de la responsabilidad ejecutiva en el Gobernador, que coordina tanto la actividad del ejecutivo en el sentido de administración como de la actividad de los Departamentos del Estado. En este nuevo modelo sólo es elegido directamente por el cuerpo electoral el Gobernador, siendo su responsabilidad el nombramiento y el cese tanto de los responsables de las diversas agencias de la administración estatal como de los Departamentos. Por otra parte, el resto de los administradores al no ser elegidos de forma directa por el electorado, tienen el status de *staff personal* del Gobernador, cuya función principal es ocupar los puestos de mando en el ámbito de la administración.

4.2.2. El proceso electoral de los Gobernadores y de las Legislaturas estatales

La gran mayoría de las Constituciones de los Estados regulan con gran detalle la elección del Gobernador y, eventualmente, en el caso del modelo *Weak Governor System* también los procesos electorales de los principales responsables de la rama del ejecutivo estatal, incluyendo detalles sobre el procedimiento y el control de dichas elecciones. En el caso de que sucedan problemas, se suele especificar el procedimiento y la sesión en la que corresponde realizar una verificación de los poderes, siendo regla común el establecer que la decisión corresponde a la Legislatura, es decir, el órgano legislativo estatal, en una sesión en la que se suelen reunir las dos cámaras que lo componen en la gran mayoría de los Estados⁹⁸.

La mayoría de las Constituciones de los Estados establecen un término fijo de duración del cargo de Gobernador, con la consecuencia de que la convocatoria de dicho proceso electoral se produce por voluntad constitucional directa a través del establecimiento de un término fijo para la celebración de dicha

⁹⁸ Art. VII sec. 2 y 3 Const. West Virginia y Art. II sec. 2, 3 y 4 Const. Maryland.

elección. La tendencia mayoritaria, pero no unánime, es, por otra parte, que dicha convocatoria no coincida con la elección del Presidente de los Estados Unidos con la finalidad de evitar las interacciones entre los resultados de los distintos procesos electorales, aunque la práctica demuestra que no tienen por qué producirse interacciones entre el voto popular para el candidato presidencial de uno de los grandes partidos y el voto popular del candidato a Gobernador del mismo partido en procesos electorales simultáneos.

Algunas Constituciones estatales limitan el número de mandatos de los Gobernadores, generalmente a dos mandatos electorales sucesivos, con lo que se trata de impedir el tercer mandato de forma consecutiva, siguiendo el criterio aplicable al Presidente federal. Las fórmulas para articular esta restricción o límite de mandatos suelen ser variadas. En este sentido, en ocasiones se limita el número específico de mandatos a dos siguiendo el modelo federal impidiendo que un mismo Gobernador se pueda presentar a un tercer mandato⁹⁹, en otros casos se impide que el Gobernador se pueda suceder a sí mismo a un tercer mandato¹⁰⁰ o, finalmente, reduce a establecer límites singulares como no superar el periodo de elección en ocho años en cada periodo de doce años¹⁰¹. No obstante, también son numerosas las Constituciones que no establecen límites al número de mandatos del Gobernador.

La racionalidad y la justificación de la introducción de límites en el número de mandatos de los Gobernadores se debe indagar en las necesidades de potenciar la concurrencia electoral y el pluralismo político en el seno de las instituciones ejecutivas, sin que sea deducible que las limitaciones en el número de mandatos pueda ser contrario a la Constitución federal. Por otra parte, no se considera relevante a efectos constitucionales que los límites se apliquen exclusivamente al cargo de Gobernador y no al resto de los cargos del ejecutivo susceptibles de ser elegidos (en general el cargo de Vice-Gobernador o eventualmente los cargos elegibles de forma directa y vinculados a los Departamentos de Tesoro, Justicia o Educación), dada la existencia de algunos poderes relevantes a efectos de justificar el límite del número de mandatos como puede ser el veto sobre la legislación que corresponde en exclusiva al Gobernador, sin intervención del resto de los cargos electivos.

Los órganos legislativos de los Estados se suelen componer de dos cámaras cuyos miembros se eligen con un sistema mayoritario con fórmula electoral basada en la mayoría simple (*plurality*) con una única votación y distritos uninominales. Esta decisión sobre la fórmula electoral basada en la mayoría simple generalmente es implícita, ya que las Constituciones no regulan de forma expresa este tema, sino que se limitan a establecer la necesidad de que se distribuya el territorio electoral en distritos uninominales, lo que de forma tácita implica la existencia de un sistema mayoritario simple. La existencia de cual-

⁹⁹ Art. III sec. 5 Const. Delaware.

¹⁰⁰ Art. V sec. 116 Const. Mississippi.

¹⁰¹ Art. V sec. 1 Const. Oregon.

quier alternativa se debe fijar de forma expresa en la Constitución estatal¹⁰². En todas las Constituciones de los Estados se ha establecido alguna previsión sobre la atribución del poder legislativo a la Legislatura del correspondiente Estado, que como órgano legislativo se suele estructurar en un Senado y en una Cámara de Representantes¹⁰³, con la excepción de Nebraska que ha optado por un órgano parlamentario unicameral¹⁰⁴.

En definitiva, el poder legislativo en todos los Estados, con la mencionada excepción de Nebraska, se basa en el bicameralismo, en una doble cámara, es decir, una cámara baja y una cámara alta o Senado, siguiendo el modelo de estructuración del Congreso federal realizado por la Constitución americana, aunque el Senado estatal no se concibe como una cámara de representación territorial. La composición de la cámara alta o Senado estatal varía desde los 20 miembros de Alaska hasta los 67 miembros de Minnesota. Por su parte, la cámara baja o Cámara de Representantes estatal generalmente es más numerosa, variando desde los 40 miembros en Alaska y Nevada hasta los 400 miembros en New Hampshire. En la mayoría de los Estados las elecciones de la cámara baja se celebran cada dos años, mientras que en casi todos los Estados los senadores o los miembros de la cámara alta se eligen por periodos de cuatro años. También suele ser una tendencia que en algunos Estados del sur la legislatura dure en ambas cámaras un periodo de cuatro años por igual.

En general, los legisladores, ya sean representantes o senadores, son designados mediante procesos electorales directos¹⁰⁵. De este modo se sigue el criterio fijado en la Constitución federal, de forma que los órganos legislativos siempre son el resultado de una consulta directa al cuerpo electoral. Las Constituciones suelen establecer diferentes modos de determinar los distritos electorales, que puede ir desde establecer una remisión a la decisión del legislativo para su articulación concreta¹⁰⁶, hasta una prohibición de que existan distritos electorales plurinominales¹⁰⁷.

4.3. *La determinación constitucional de las competencias federales en materia electoral*

La competencia federal para legislar en materia electoral se desprende de varios preceptos constitucionales, en función del tipo de elección o proceso

¹⁰² En este sentido, se entiende que la mayor parte de los problemas en materia de control electoral no se centren en criterios conectados a la fórmula electoral (como pueden ser la decisión sobre la aplicación de un criterio mayoritario o proporcional, de una barrera electoral o de un mínimo de representación por circunscripción), sino sobre la delimitación y estructuración de los distritos electorales y las problemáticas conectadas a los mismos, como el gerrymander, el incumbency factor o el duopolio.

¹⁰³ Por ejemplo, Art. II sec. 1 Const. Florida.

¹⁰⁴ Art. III sec. 1 Const. Nebraska.

¹⁰⁵ Art. III sec. 2 Const. Idaho, que en el precepto concreto además de establecer la elección popular de senadores y representantes, vincula el número de senadores, que en todo caso se situarán entre 30 y 35, al censo decenal y el número máximo de representantes al doble del resultante para los senadores.

¹⁰⁶ Art. III sec. 2 Const. Idaho, que tan sólo establece como límites el número de representantes, que aparecen reflejados en la nota anterior.

¹⁰⁷ Art. III sec. 1 Const. Florida, que exige que tanto el Senado como la Cámara de Representantes de Florida sean elegidos en distritos uninominales.

electoral sobre el que se pretende incidir. Este hecho implica que resulte imprescindible el análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en materia de distribución competencial para determinar el alcance de la competencia federal en materia electoral. Inicialmente la Constitución parece reducir a la mínima expresión el ámbito competencial federal en materia electoral, respetando así la voluntad originaria de los Estados de conservar la potestad de aprobar sus propios sistemas electorales, así como mantener la competencia en materia de dirección y organización de los procesos electorales para todas las elecciones que se celebren dentro su propio ámbito jurisdiccional, ya sean estatales o federales¹⁰⁸.

En relación con las **elecciones legislativas federales**, el art. I sec. 4 p. 1 CUSA, es decir, la denominada *Election Clause*, atribuye la competencia a los Estados para regular todos los elementos relativos al sistema y al proceso electoral, sobre todo en lo relativo a las cuestiones de lugar, tiempo y modo de celebrar las elecciones, reservando únicamente al Congreso (art. I sec. 1 p. 4 CUSA) la potestad de decidir la fecha de celebración de las citadas elecciones, fecha que, por otra parte, tendrá que ser la misma en todos los Estados Unidos. Por otra parte, la *Election Clause* reconoce al Congreso competencia para alterar o formular la normativa estatal en materia estatal en cualquier momento, salvo en lo relativo al número de senadores. En realidad esta cláusula convierte a la materia electoral en una competencia concurrente para regular las elecciones al Congreso federal, en la que incluso una interpretación literal del precepto permitiría concluir la existencia de una cierta prioridad e importancia de la autoridad del Congreso sobre la de los Estados en materia electoral¹⁰⁹.

En cualquier caso, la competencia normativa federal en materia electoral se puede considerar como subsidiaria, es decir, tan sólo puede actuar el Congreso con posterioridad a que los Estados hayan adoptado su normativa y prescripciones sobre tiempo, lugar y modo de ejercicio de la normativa federal, ya que en sentido estricto la competencia federal se basa en alterar o formular la regulación estatal, es decir, puede actuar para modificar o realizar en caso de omisión la normativa estatal sobre elecciones federales. Esta subsidiariedad de la competencia federal fue una consecuencia de la imposibilidad de llegar a un acuerdo en la convención constitucional originaria que pudiera producir una uniformidad en la regulación del proceso electoral que se pudiera incorporar a la Constitución, por lo que ante el riesgo de no llegar a ningún acuerdo se prefirió dejar la competencia de la regulación a los Estados¹¹⁰.

¹⁰⁸ Para un resumen de la doctrina del Tribunal Supremo americano en la materia, *vid.* CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *The Constitution of the United States of America. Analysis and interpretation*, Library of Congress, Johnny H. Killian (ed.), Leland E. Beck (assoc. ed.), U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1987, pp. 115 y ss.

¹⁰⁹ Sobre el alcance y la finalidad de la potestad del Congreso en materia electoral, *Vid.* GAO Report, *Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration*, GAO-01-470, Mar. 2001, p. 2. En concreto sobre la Elections Clause, *vid.* P.S. KARLAN, D.R. ORTIZ, «Congressional Authority to Regulate Elections», en NATIONAL COMMISSION ON FEDERAL ELECTION REFORM, *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*, Task Force Reports To accompany the Report, August 2001, pp. 14 y ss.

¹¹⁰ *Vid.* United States v. Gradwell, 243 U.S., 476, 484 (1917).

En el caso *Smiley v. Holm*¹¹¹, el Tribunal Supremo afirmó que el Congreso federal tenía competencia para fijar los procedimientos que los Estados debían tener en cuenta a la hora de diseñar los distritos electorales, de forma que esta competencia federal incluso podía comportar sustituir las decisiones adoptadas por los diferentes Estados¹¹². Más recientemente, en el caso *Foster v. Love*¹¹³, el Tribunal Supremo incluso ha llegado a afirmar que la *Election Clause* otorga al Congreso el poder de modificar la normativa estatal en materia electoral, en el sentido de que pueda aprobar normativa electoral uniforme para las elecciones federales, que tendrá el carácter de obligatoria y vinculante para los Estados¹¹⁴. Este criterio permite concluir, tal como se ha indicado con anterioridad, que la autoridad del Congreso deducible de la *Election Clause* debe ser interpretada como más importante que la de los Estados¹¹⁵. En consecuencia, el Tribunal Supremo reconoce que el Congreso puede regular cuestiones de detalle sobre las elecciones, incluyendo la imposición de requisitos y garantías que sean necesarias para hacer respetar los derechos fundamentales con los que se relaciona la materia electoral y que hayan sido incluidos en la Constitución federal¹¹⁶.

En relación con las **elecciones presidenciales**, la Constitución federal es menos explícita que en las elecciones legislativas federales y no prevé de forma expresa el procedimiento de elección del Presidente. En consecuencia, las competencias federales en relación con las elecciones presidenciales son mucho más limitadas. En este sentido, el art. II sec. 1 pár. 4 CUSA establece algunas peculiaridades, ya que se prevé como competencia federal la determinación del momento en qué se habrán de celebrar las elecciones y la necesidad de que su designación se efectúe de forma indirecta a través de unos electores que deben ser elegidos por los propios Estados. En consecuencia, por mandato constitucional implícito son los Estados los competentes para determinar los mecanismos a través de los cuales se tiene que proceder a la elección de los electores presidenciales. De esta forma, en los 50 Estados y en el Distrito de Columbia se ha optado por un sistema de elección de los grandes electores o compromisarios para el Colegio Electoral mediante sufragio directo, debiéndose, en cualquier caso, resaltar, que si la elección del Presidente de los Estados Unidos es de carácter indirecto se debe a una decisión adoptada directamente por la Constitución federal.

En cualquier caso, el Tribunal Supremo reconoce que las competencias federales en relación con las elecciones presidenciales son menores que las pre-

¹¹¹ *Smiley v. Holm*, 285 U.S. 355, 366-367 (1932).

¹¹² De modo expresivo, el Tribunal Supremo reconoce la posibilidad de adoptar un código electoral y normativa federal comprensiva no sólo de los lugares y tiempos del proceso electoral, sino sobre amplios aspectos de registro, supervisión de las votaciones, protección de los electores, recuento de votos, articulación de delitos, publicación de resultados, es decir, los aspectos que sean necesarios para proteger los derechos fundamentales relacionados. *Vid.* *Smiley v. Holm*, 285 U.S. 355, 366 (1932).

¹¹³ *Foster v. Love*, 522 U.S. 67 (1997).

¹¹⁴ *Foster v. Love*, 522 U.S. 67, 69 (1997).

¹¹⁵ *Vid.* GAO Report, *Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration*, *op. cit.*, p. 7.

¹¹⁶ *Foster v. Love*, 522 U.S. 72 (1997), ya mencionado en *Smiley v. Holm*, 285 U.S. 366 (1932).

vistas para las elecciones legislativas, pero también superan la expresión literal estricta del art. II sec. 1 p. 4 CUSA, ya que los parámetros precisos de la competencia del Congreso en materia de elecciones presidenciales no son establecidos de forma clara. No obstante, el Tribunal Supremo, en la Sentencia *Burroughs v. United States*, amparándose en la importancia y la relevancia nacional de las elecciones presidenciales, permite la adopción de normativa electoral federal con plena eficacia a nivel estatal¹¹⁷. En el caso concreto, el Tribunal Supremo afirmó que, aunque los electores presidenciales no eran agentes o funcionarios federales, sino que su autoridad venía conferida directamente por la Constitución, se consideraba de tal importancia la elección presidencial, que implicaba que el Congreso pudiera adoptar normativa destinada a la autoprotección para evitar y salvaguardar la elección de un uso inapropiado de la influencia monetaria, que no era distinto del poder general que tenía el Congreso para adoptar normativas destinadas a preservar los departamentos e instituciones federales de la destrucción o de la corrupción¹¹⁸. No obstante, este poder del Congreso en ningún caso debe interferir sobre el poder de los Estados para decidir el modo y procedimiento mediante el cual se designan los electores presidenciales¹¹⁹.

En relación con las **elecciones estatales** y también con las **elecciones locales**, en cambio, el Congreso no tiene atribuida directamente por la Constitución ninguna competencia que pueda interferir en la autonomía legislativa estatal en esta materia. De todos modos, algunas enmiendas a la Constitución autorizan al Congreso la adopción de disposiciones normativas homogeneizadoras dirigidas a impedir prácticas discriminatorias en los sistemas y los procesos electorales estatales¹²⁰, así como la posibilidad de recurrir judicialmente aquella normativa estatal que vulnere estos preceptos. De esta forma la enmienda XV impide la discriminación racial en la participación electoral o en el diseño de distritos electorales a través de prácticas de gerrymandering racial; la enmienda XIX impide que los Estados adopten normativa electoral que implique cualquier tipo de discriminación de género; la enmienda XXIV impide las denominadas *poll taxes* o cualquier otro impuesto conectado a la condición de elector o candidato y, finalmente, la enmienda XXVI establece la mayoría de edad para poder votar en los 18 años, uniformando de este modo la edad de los electores en todo el territorio nacional y para todas las elecciones que se celebren. A estas enmiendas se debe incluir la enmienda XIV sobre protección igual de las leyes. Sobre estos derechos fundamentales articulados mediante enmienda en la Constitución federal, se puede afirmar que la autoridad del Congreso federal se puede ejercer para establecer legislación que permita la aplicación en la práctica de estos derechos sustantivos establecidos mediante las respectivas enmiendas.

¹¹⁷ *Vid.* la Sentencia *Burroughs v. United States*, 290 U.S. 534 (1934).

¹¹⁸ *Burroughs v. United States*, 290 U.S. 534, 544 (1934).

¹¹⁹ *Burroughs v. United States*, 290 U.S. 534, 545 (1934).

¹²⁰ *Vid.* la Voting Rights Act de 1965 o la National Voter Registration Act de 1993.

En este sentido, la normativa federal principal para evitar las prácticas discriminatorias en la votación ha sido la Voting Rights Act y sus sucesivas enmiendas¹²¹, que constituye una normativa federal antidiscriminatoria basada en las enmiendas XIV y XV CUSA. El Tribunal Supremo se ha pronunciado en numerosos casos sobre el alcance de esta normativa en relación con las regulaciones estatales como en el caso *South Carolina v. Katzenbach* en el que se confirma la posibilidad de adoptar un proceso de revisión federal de la normativa estatal que introdujera la suspensión de test de conocimientos como requisito para ejercer el derecho de sufragio¹²². En el caso *Katzenbach v. Morgan* se confirmó la posibilidad de derogar los test de conocimiento de la lengua inglesa como requisito para obtener la declaración de votante¹²³. En el caso *Oregón v. Mitchell* se confirma la suspensión de los test de alcance federal, la abolición de las exigencias de tiempo de residencia mínima para poder participar en las elecciones presidenciales, las estatales para la votación de los ausentes en las elecciones presidenciales y la edad de participación situada en los 18 años en las elecciones federales¹²⁴, aunque se debe tener en cuenta que este fue el único caso en que una disposición federal de la Voting Rights Act se consideró no aplicable en los procesos electorales estatales y locales, al considerar que el Congreso excedía su competencia al declarar aplicable la edad de participación de los 18 años en los procesos electorales estatales y locales. En el caso *City of Rome v. United States*, se admite la adopción de un proceso de revisión federal de cualquier normativa electoral que tenga una intención o efecto discriminatorio¹²⁵, lo que supone un principio general de modificación normativa electoral discriminatoria a favor de la autoridad del Congreso federal. Finalmente en el caso *Lopez v. Monterrey County* se ha reconocido la competencia federal para adoptar normativa que modifique cualquier normativa electoral que incida en elecciones locales, con independencia de que el Estado concreta haya adoptado normativa electoral contraria a las prácticas discriminatorias en el voto¹²⁶.

Por último, sería conveniente recordar que en el reciente caso *Bush v. Gore*¹²⁷, en relación con la determinación de la inconstitucionalidad del recuento manual ordenado por el Tribunal Supremo de Florida por ser arbitrario y suponer un tratamiento desigual del electorado, el Tribunal Supremo federal consideró que se había infringido la cláusula de protección igual prevista en la enmienda XIV CUSA, al considerar que se debía aplicar al modo en que se ejercita el derecho de sufragio, de forma que un Estado no puede hacer valer el voto de una persona de modo distinto que otra bajo el riesgo de ser considerado la decisión o acción como arbitraria y que suponga un tratamiento

¹²¹ La Voting Rights Act de 1965 y sus enmiendas 42 U.S.C. 1971, 1973 hasta 1973 bb-1.

¹²² *South Carolina v. Katzenbach*, 383 U.S. 301 (1966).

¹²³ *Katzenbach v. Morgan*, 384 U.S. 641 (1966).

¹²⁴ *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 112 (1970).

¹²⁵ *City of Rome v. United States*, 446 U.S. 156 (1980).

¹²⁶ *Lopez v. Monterrey County*, 52 U.S. 266 (1999).

¹²⁷ *Bush v. Gore*, 531 U.S. 98, 103 (2000).

diferenciado, por más que en los hechos concretos se limite a enjuiciar la estancia especial de un recuento a nivel estatal bajo la autoridad de administrador judicial estatal. En cualquier caso, a pesar de que no tuvo este caso consecuencias concretas en el proceso electoral, esta sentencia marcó la futura reforma electoral emprendida mediante la Help American Vote Act (HAVA), ya que el Tribunal Supremo llamó la atención sobre la existencia de estándares de aplicación común para admitir la validez de los votos, la falta de criterios comunes para determinar la intención del voto en los escrutinios manuales, la aceptación de escrutinios parciales por respetar la temporalidad del proceso de certificación final de los resultados y la necesidad de introducir nuevas maquinarias y equipamientos de escrutinio y la mejora de la formación para responsables y empleados electorales¹²⁸.

4.4. *El desarrollo del principio de igualdad electoral por el Tribunal Supremo: la articulación jurisprudencial del principio one man, one vote y su ámbito de aplicación*

La enmienda XIV de la Constitución americana establece entre otros contenidos que ningún Estado podrá dictar o dar efecto a cualquier ley que niegue a cualquier persona que se encuentre en sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos (*Equal Protection of the Laws*). Este precepto tiene como destinatario principal a los Estados.

El caso *Baker v. Carr* supuso la apertura de un proceso de intervención y control del Tribunal Supremo sobre las decisiones legislativas en materia electoral, que tuvo implicaciones constitucionales sobre el concepto de representación política y de potestades del poder político en los procesos electorales, lo que implicó una reestructuración de las asambleas legislativas estatales, la prohibición de la utilización de ciertos procedimientos para la elección del Gobernador de los Estados y de los senadores federales y, en definitiva, lo que fue más importante, es decir, por primera vez el Tribunal Supremo no controlaba una acción o decisión del poder público, sino la modalidad y el procedimiento utilizado para la constitución del poder público. En este sentido, el control de constitucionalidad ejercido en este ámbito por el Tribunal Supremo norteamericano se extendió a la legitimidad misma del órgano representativo designado mediante un proceso electoral y no sólo a las decisiones normativas que dicho órgano podía adoptar¹²⁹.

El Tribunal Supremo sobre la base de la enmienda XIV CUSA afirmó que la *Equal Protection Clause* implica la doctrina de *one man, one vote, one value*, de forma que los distritos electorales de carácter uninominal debe ser consti-

¹²⁸ AAVV, «The Federal Regulation of Elections», en NATIONAL COMMISSION ON FEDERAL ELECTION REFORM, *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*, Task Force Reports To accompany the Report, August 2001, p. 6.

¹²⁹ *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

tuidos y determinados por los Estados respetando una relación representativa de la población en función de cada escaño, es decir, la representatividad de cada miembro electo de los distintos órganos políticos debía ser aproximadamente igual en todo el territorio electoral¹³⁰. La vinculación del principio de igualdad con la redelimitación de los distritos se vio potenciada por la adopción de una serie de sentencias posteriores sobre el mismo tema que tuvieron la consecuencia de un proceso de intensa reestructuración de los distritos electorales, tanto en relación con las elecciones federales como con las elecciones estatales¹³¹.

En el art. 1 sec. 2 pár. 3 CUSA se establece que el número de representantes en el Congreso federal de cada Estado debe ser proporcional a su población. Para reflejar los cambios de población experimentados en los Estados de una forma estable estaba prevista en la Constitución la realización de un prorrateo cada diez años, a partir de la realización del censo federal, que debía ser aplicado de conformidad con la normativa federal por el Presidente federal¹³². Una vez realizada la redistribución, el reparto concreto de dichos escaños en el territorio de cada Estado, debe ser aprobado por la Legislatura de cada Estado. Este sistema supone la posibilidad de la creación de nuevos distritos electorales para el proceso electoral del Congreso federal que se deciden por la mayoría coyuntural de cada Estado. En estas circunstancias el riesgo de una manipulación de los distritos y el establecimiento de restricciones al principio de igualdad electoral por no tener en cuenta a la población o el sentimiento de comunidad imperante en los respectivos Estados, son elevados.

Antes de que se adoptara la sentencia del caso Baker v. Carr, la doctrina tradicional del Tribunal Supremo americano se caracterizaba por considerar como *political question* (cuestión o acto político) al control del reparto y distribución de los distritos electorales, de forma que se debía adoptar mediante una

¹³⁰ Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962). Vid. K. KÖPP, «One man-one vote in den Vereinigten Staaten», *JöR*, 1979, Bd. 28, pp. 615.

¹³¹ Reynolds v. Sims 377 U.S. 533 (1964) en el caso de las elecciones estatales, Wesberry v. Sanders, 376 U.S. 1 (1964) en relación con la Cámara de Representantes al Congreso y Gray v. Sanders (1963) con relación a las elecciones de los gobernadores de los Estados. Para un análisis de la jurisprudencia americana en el tema, M.L. BALINSKI, H.P. YOUNG, *Fair Representation. Meeting the Ideal of one Man*, 2nd ed., Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2001; B. GROFMAN, (ed.), *Political Gerrymandering and the Court*, New York, 1990; B. GROFMAN, L. HANDLEY, R. NIEMI, *Minority representation and the quest for voting equality*, Cambridge University Press, Cambridge (Mass.), 1992; MUSGROVE, *The General Theory of Gerrymandering*, Beverly Hills, 1977. En lengua francesa, P. VIALLE, *La Cour Suprême et la représentation politique aux États Unis*, Paris, LGDJ, 1972. En lengua alemana, K. KÖPP, *Wahlkreiseinteilung durch Richterspruch? Die reapportionment Rechtsprechung in den USA*, Duncker & Humblot, Berlin, 1978, Schriften zum öffentlichen Rechts Bd. 342. y W. RIDDER, *Die Einteilung der Parlamentswahlkreise und ihre Bedeutung für das Wahlrechts in Rechtsvergleichender Sicht*, Göttingen, 1976, En lengua italiana, G. BOGNETTI, *Malapportionment: ideale democratico e potree giudiziario nell'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti d'America*, Milano, Giuffrè, 1966. Se debe tener en cuenta también, D.K. RYDEN, *Representation in Crisis*, State University of New York Press, Albany (NY), 1996, p. 35. Más recientemente, se puede consultar, D.K. RYDEN, (ed.), *The U.S. Supreme Court and the electoral process*, Georgetown University Press, Washington, 2002; M.J. STREB, *Law and Election Politics: The Rules of the Game*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2004 y R. HANSEN, *The Supreme Court and Election Law. Judging Equality from Baker v. Carr to Bush v. Gore*, New York University Press, 2003.

¹³² 2 U.S.C. § 2a.

decisión del legislador competente sin intervención de los tribunales. La adopción de la sentencia en el caso *Colegrove v. Green* en 1946 por parte del Tribunal Supremo federal, que fijó la aplicación de la mencionada doctrina de la *political question* en materia electoral¹³³, implicó otorgar un alcance general de la mencionada doctrina, de forma que se impedía que los Tribunales Supremos de los diferentes Estados pudieran entrar a controlar judicialmente la distribución territorial de los distritos electoral y los efectos que pudiera ocasionar en el principio de igualdad. En consecuencia, esta doctrina jurisprudencial consideraba que era admisible el control judicial en materia de derecho de sufragio, pero no en materia de organización política de la representación que como temática comprendía el reparto de escaños, la delimitación de los distritos o la valoración jurídica general de los elementos del sistema electoral no directamente relacionados con el derecho de sufragio como pueden ser fórmula electoral, procedimiento, organización y administración electoral o escrutinio. En definitiva, para esta doctrina cualquier tema relacionado con el sistema, la organización o el procedimiento electoral no eran susceptibles de ser controlados por los tribunales federales.

En las sucesivas sentencias, el Tribunal Supremo precisa el alcance de su interpretación del principio *one man, one vote*. En este sentido, extiende la aplicación de la cláusula de la protección igual de las leyes (*Equal Protection Clause*) como regla constitucional fundamental del examen de la constitucionalidad de los criterios de redistribución de los escaños a los distritos electorales de las dos cámaras que componen el órgano representativo o Legislatura de los Estados, de forma que en ambos casos se debe repartir en proporción a la población, lo que implica la exigencia de una igualdad numérica entre los distintos distritos electorales¹³⁴. En el caso concreto, se afirma que los elegidos representan a los ciudadanos y que los representantes son designados por los electores y no por los territorios, de forma que en el reparto de escaños no se puede dar mayor peso a un distrito que a otro, ya que se disminuiría ilegalmente el valor del voto de ciertos ciudadanos, hecho que sería equivalente a considerar que algunos ciudadanos tienen derecho a votar varias veces, mientras que otros sólo una vez en el mismo proceso electoral¹³⁵. En definitiva, la discriminación que resulta de una incorrecta distribución de los electores en los distritos y que implica la existencia de territorios desfavorecidos es demostrable matemáticamente¹³⁶. En lo relativo a la distribución de los escaños,

¹³³ *Colegrove v. Green* 328 U.S. 556 (1946). En el caso concreto un profesor de Ciencia Política plantea ante los tribunales estatales, que posteriormente llega al Tribunal Supremo federal, un caso de malapportionement. Tradicionalmente la doctrina de las *political questions* se desarrolla prácticamente desde los inicios de la jurisprudencia del Tribunal Supremo federal, que implicó que el Tribunal rechazaría conocer y pronunciarse sobre la ruptura de un tratado (*Ware v. Hylton* 3 U.S. 199 (1796), sobre la declaración de quién debe ocupar un Gobierno estatal legítimamente (*Luther v. Borden* 48 U.S. 1 (1849) o sobre la aplicación del procedimiento de reforma de la Constitución federal (*Coleman v. Miller* 307 U.S. 433 (1939).

¹³⁴ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 568 (1964).

¹³⁵ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 562 (1964).

¹³⁶ *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533, 563 (1964).

todos los electores, en tanto que ciudadanos de un Estado, se encuentran en una situación idéntica cualquiera que sea su lugar de residencia.

El siguiente paso en la evolución jurisprudencial fue declarar la inconstitucionalidad de dos referenda de iniciativa popular destinados a determinar la delimitación de los distritos electorales, que se habían realizado de conformidad con las previsiones de la Constitución de Colorado¹³⁷. En este caso, se podían salvar los problemas de constitucionalidad, al menos el control que podían ejercer los tribunales del Estado, mediante la introducción por medio de un referéndum de las normas constitucionales que regulaban la distribución de los distritos electorales. No obstante, ambos referenda, de signo contradictorio, preveían en un caso que la delimitación de los distritos de la Legislatura estatal se realizará en una de las cámaras en función de la población y en la segunda cámara también en función de la población, pero teniendo en cuenta los intereses económicos y las delimitaciones territoriales existentes, mientras que en el otro referéndum se preveía la formación de ambas cámaras en función de la población. El primero de los criterios resultó ganador en el procedimiento de consulta popular, de forma que se planteó la inconstitucionalidad del mismo en base al principio *one man, one vote*, ya que la población de las ciudades, aproximadamente el 70%, obtenía tan sólo una representación del 45% de los escaños. El Tribunal Supremo declaró la inconstitucionalidad de dicha consulta, ya que consideró como parte incluida dentro del derecho fundamental, que el sufragio tuviera un valor igual que el resto de los sufragios sin permitir su alteración ni siquiera por la voluntad mayoritaria de los electores. En consecuencia, el hecho de que el reparto de los escaños se hubiera realizado mediante referéndum no garantiza su constitucionalidad, ya que los derechos fundamentales no pueden depender de los resultados de una elección¹³⁸, de forma que se debe aplicar prioritariamente frente a las regulaciones constitucionales, aunque hayan recibido una legitimación democrática directa del cuerpo electoral.

Hasta el presente momento se ha analizado el alcance del principio *one man, one vote* tal como se articuló y su evolución en la primera década de aplicación en el ámbito de la redistribución de los distritos electorales. Por otra parte, ya se ha llamado la atención sobre el hecho de que en un sistema mayoritario esta problemática de la redistribución de los distritos electorales, es la que mayor repercusión puede tener a nivel constitucional, ya que el resto de los elementos como la fórmula aparecen implícitos al propio sistema mayoritario. En este sentido, los problemas de redistribución de los distritos electorales ha sido una constante y todavía está presente en la práctica política y jurídica aplicada en los procesos electorales¹³⁹.

¹³⁷ Lucas v. Colorado 377 U. S. 713 (1964).

¹³⁸ Lucas v. Colorado 377 U. S. 713, 736-737 (1964).

¹³⁹ Sobre el proceso de redistribución de los distritos, *vid.* D. BUTLER, B. CAIN, *Congressional Redistricting. Comparative And Theoretical Perspectives*, Macmillan, New York-Toronto, 1992; B. CAIN, *The Reapportionment Puzzle*, University of California Press, Berkeley, 1984; D-H. LOWENSTEIN, J. STEINBERG, «The Quest for Legislative Districting in the Public Interest: Elusive or Illusory?», 33 *UCLA L. REV.* 1 (1985); B. GROFMAN, «Criteria for Districting: A Social Science Perspective», 33 *UCLA L. Rev.* 185 (1985).

En este sentido, los últimos casos de aplicación del principio de igualdad electoral del Tribunal Supremo americano se han vinculado a circunstancias conectadas con el gerrymander. La distribución de los distritos electorales puede ocasionar que un partido gracias a los votos obtenidos pueda obtener un máximo de escaños y dejar en un mínimo de representación a otro partido, es decir, la distribución de la población en distritos de carácter partidario constituye la anomalía en la distribución de los distritos electorales conocida como *gerrymander*. En consecuencia, se debe tener en cuenta que para desarrollar correctamente el principio *one man, one vote* no es suficiente con que se articule una igualdad numérica y exacta de la población en los distritos electorales, sino que se debe desarrollar algún criterio que permita controlar el diseño geográfico de los distritos para que no se produzca manipulaciones o discriminaciones en el resultado electoral¹⁴⁰. En la doctrina americana que han desarrollado dos tipos de casos de gerrymander, el racial y el político.

El gerrymander racial supone la articulación de una redistribución de los distritos electorales que tienda a concentrar o diseminar a la población en función de la raza. El principal caso originario de la temática es *Wright v. Rockefeller*¹⁴¹, en el que se aplica el principio de igualdad electoral al examen de la redistribución de los cuatro distritos de la isla de Manhattan, ya que se había planteado la situación fáctica de que en tres de los cuatro distritos el 72% de la población era blanca, mientras que en el cuarto, Harlem, el 86% de la población era negra. De estos cuatro distritos, tres eran demócratas y se intenta redistribuir la población de Harlem, tradicionalmente demócrata con el cuarto distrito que generalmente ofrecía un resultado no demócrata. El Tribunal Supremo, después de reconocer la competencia de los tribunales federales para conocer los casos de gerrymander racial, consideró que, en el caso concreto, no sólo se deben demostrar las disparidades, modificaciones o cambios de los distritos electorales, sino que se debe probar, sin inversión de la carga de la prueba, que la intención de la medida legislativa o pública era provocar una discriminación racial.

Estos problemas de gerrymandering racial adoptaron una repercusión más importante a partir del reciente caso *Shaw v. Reno*¹⁴², que ha supuesto la apertura de una nueva línea jurisprudencial¹⁴³, cuya inclusión dentro del principio *one man, one vote* ya había sido constatada por la doctrina jurídica¹⁴⁴

¹⁴⁰ En cualquier caso, los supuestos de gerrymander han sido objeto de control judicial, *vid. Symposium: Gerrymandering and the Courts*, 33 *UCLA L. REV.* i (1985).

¹⁴¹ *Wright v. Rockefeller*, 376 U.S. 52 (1964).

¹⁴² *Shaw v. Reno* 509 U.S. 630, 658 (1993). Sobre las consecuencias de dicha sentencia, *Symposium: Voting Rights after Shaw v. Reno*, 26 *RUTGERS L.J.* 517 (1995).

¹⁴³ Sobre la jurisprudencia en materia de gerrymandering racial y redistribución tras el caso *Shaw v. Reno*, cuya doctrina se ha visto continuada por otros casos como *Abrams v. Johnson*, 521 U.S. 74 (1997); *Bush v. Vera*, 517 U.S. 952 (1996); *Shaw v. Hunt*, 517 U.S. 899 (1996); *Miller v. Johnson*, 515 U.S. 900 (1995).

¹⁴⁴ Sobre el Gerrymandering racial y la articulación de nuevos casos, *vid. L. GUINIER, P.S. KARLAN, «The Majoritarian Difficulty: One Person, One Vote», en E.J. ROSENKRANZ, B. SCHWARTZ, (eds.), Reason And Passion. Justice Brennan's Enduring Influence*, Norton, New York, 1997, pp. 207, 209-10.

e incluso desde campos doctrinales afines¹⁴⁵. La evolución del tema ha tenido tanta repercusión que actualmente se puede considerar como una de las bases sobre la que se asienta el control de las decisiones políticas y normativas tanto estatales como federales en materia electoral¹⁴⁶.

Por otra parte, el gerrymander político se refiere a la posibilidad de acumular representantes en una misma circunscripción y en consecuencia utilizar un modo de escrutinio que implica que una fórmula electoral mayoritaria plurinominal¹⁴⁷, es decir, utilizar lo que se conoce como el distrito plurinominal (*Multi-Member District* – MMD), peor aplicando la fórmula mayoritaria simple (*the winner takes all*), que como es conocido es el criterio utilizado para la designación del Colegio Electoral en el proceso de elección del Presidente federal¹⁴⁸. Aunque en diversas ocasiones el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de esta fórmula mayoritaria plurinominal¹⁴⁹, dado que nunca ha considerado que se hubiera probado la inconstitucionalidad de dicha fórmula como tal, también se ha afirmado de forma expresa su preferencia por los distritos uninominales, es decir, el *Single-Member District* (SMD)¹⁵⁰.

Finalmente, se debe resaltar el hecho de que en la totalidad de los Estados y a nivel federal la práctica totalidad de los cargos políticos recaigan en los dos partidos mayoritarios ha ocasionado una crítica entre sectores teóricos que se plasma en la necesidad de evitar y de controlar jurídica y judicialmente todos los elementos presentes en el sistema electoral que puedan conducir al denominado duopolio¹⁵¹. En otro sentido, también se ha criticado el *incumbency factor* en su calidad de factor estructural, es decir, la alta tasa de reelecciones de los representantes en cargos que supera de media el 90% de todos los procesos electorales¹⁵². En cualquier caso, ni el duopolio, ni el *incumbency factor*, afec-

¹⁴⁵ R.Th. FORD, «Geography and Sovereignty: Jurisdictional Formation and Racial Segregation», 49 *STAN. L. REV.* 1365 (1997); Jr. J.C. JEFFRIES, D.J. EVINSON, «The Non-Retrogression Principle in Constitutional Law», 86 *CAL. L. REV.* 1211 (1998).

¹⁴⁶ K.J. BYBEE, *Mistaken Identity: The Supreme Court And The Politics Of Minority Representation*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1998; J.M. KOUSSER, *Colorblind Injustice. Minority Voting And The Undoing Of The Second Reconstruction*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, N.C., 1999; LUBLIN, D., *The Paradox Of Representation. Racial Gerrymandering And Minority Interests In Congress*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1997.

¹⁴⁷ Sobre Gerrymandering político, S. LEVINSON, «Gerrymandering and the Brooding Omnipresence of Proportional Representation: Why Won't It Go Away?», 33 *UCLA L.REV.* 257, 269-70 (1985); P.H. SCHUCK, «The Thickest Thicket: Partisan Gerrymandering and Judicial Regulation of Politics», 87 *COLUM. L. REV.* 1325, 1325-29 (1987). La jurisprudencia más reciente se basa en los casos *Davis v. Bandemer* 478 U.S. 109 (1986); *Badman v. Eu*, 488 U.S. 1024 (1989).

¹⁴⁸ Sobre los MMD, *vid.* J.E. BANZHAF, «Multi-Member Electoral Districts – Do They Violate of «one man, one vote» Principle?», 75 *Yale Law Journal*, 1309-1338 (1966).

¹⁴⁹ *Fortson v. Dorsey*, 379 U.S. 433 (1965); *Burns v. Richardson*, 384 U.S. 73 (1966); *Whitcomb v. Chavis*, 403 U.S. 124 (1971).

¹⁵⁰ *Connor v. Johnson*, 402 U.S. 690, 692 (1971). Sobre Gerrymandering político, *Davis v. Bandemer* 478 U.S. 109 (1986); *Badman v. Eu*, 488 U.S. 1024 (1989).

¹⁵¹ Sobre la problemática del duopolio, *Vid.* R.L. HASEN, «Entrenching the Duopoly: Why the Supreme Court Should Not Allow the State to Protect the Democrats and Republicans from Political Competition», 1997 *SUP. CT. REV.* 331; S. ISSACHAROFF, R.H. PILDES, «Politics as Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process», 50 *STAN. L. REV.* 643, 683-87 (1998).

¹⁵² D.R. MAYHEW, *Congress. The Electoral Connection*, 2nd ed., Yale University Press, New Haven, 2004.

tan al principio de igualdad electoral en el sentido subjetivo, ya que en todo caso serían las medidas normativas o las prácticas que de forma abusiva condujeran a dichos efectos los que podrían ser contrarios a la *Equal Protection Clause*. En definitiva, no el efecto, sino la inducción al duopolio o al *incumbency factor* pueden ocasionar su declaración de inconstitucionalidad y, en este sentido, el Tribunal Supremo ya ha declarado que introducir requisitos que dificulten la presentación de candidaturas a terceros partidos al margen de los mayoritarios son contrarios al principio de igualdad electoral¹⁵³.

4.5. *La normativa federal en materia electoral*

A partir de la habilitación que las disposiciones constitucionales le confieren en materia electoral, el Congreso federal norteamericano ha ido aprobando varias leyes para regular determinados aspectos que inciden tanto en el proceso electoral federal como en los procesos estatales. Algunas de estas leyes, como, por ejemplo, las relativas a la regulación del escrutinio electoral de las elecciones presidenciales o el sistema de reparto de los cargos representativos federales que corresponde a cada Estado son bastante acotadas y regulan sólo algún aspecto del proceso electoral, correspondiendo el resto de las cuestiones a la regulación estatal. Sin embargo, otras normativas federales como la Voting Rights Act (VRA) son mucho más amplias en su contenido y su ámbito material, afectando a múltiples aspectos de los diferentes procesos electorales¹⁵⁴.

En general, la normativa federal ha afectado a determinadas áreas del proceso y del procedimiento electoral, sobre todo en materia de articulación temporal de los procedimientos electorales, de registro de votantes, de especificaciones de los requisitos para el voto por correo de los ausentes del territorio federal, previsiones para la accesibilidad en los centros de votación de discapacitados y enfermos y de la articulación de las prohibiciones de prácticas discriminatorias del sufragio¹⁵⁵.

La Voting Rights Act (VRA) de 1965 y las enmiendas que se han ido produciendo sobre su texto originario, es la normativa federal más importante encaminada a impedir que se produzcan prácticas electorales discriminatorias con vulneración de los derechos fundamentales previstos en la Constitución federal americana, cuyo principal instrumento de acción ha sido permitir la

¹⁵³ *William v. Rhodes*, 393 U.S. 23 (1968).

¹⁵⁴ En general sobre la competencia normativa federal en materia electoral, *vid.* S.M. NICKELSBURG, «Major Federal Statutes Directly Regulating Elections», en NATIONAL COMMISSION ON FEDERAL ELECTION REFORM, *To Assure Pride and Confidence in the Electoral Process*, Task Force Reports To accompany the Report, August 2001, pp. 22 y ss.

¹⁵⁵ *Vid.* GAO Report, *Elections: The Scope of Congressional Authority in Election Administration*, *op. cit.*, p. 11. En este análisis no se tendrá en cuenta la normativa federal en materia de financiación de elecciones, así como en materia penal electoral y de persecución federal de delitos electorales. En cualquier caso, se debe tener en cuenta que es criterio jurisprudencial considerar el derecho de sufragio como derecho fundamental, *vid.* *Pick Wo v. Hopkins*, 118 U.S. 356, 369-370 (1886).

intervención federal en la regulación estatal de los sistemas electorales. El principal objetivo de la ley ha sido acabar con décadas de discriminación política entre razas en los Estados Unidos¹⁵⁶. La normativa principalmente se dirigía a los Estados del sur, ya que la VRA establecía procedimientos específicos para obligar a los Estados a incluir a las minorías raciales en el censo electoral y garantizar el derecho de sufragio activo a los mismos. En este sentido, la ley preveía el nombramiento de inspectores federales para asegurar su efectiva aplicación, lo que obligó a la supresión de los sistemas estatales de realización de pruebas de conocimiento para conceder el derecho al sufragio activo a los electores de las minorías raciales, como eran los test de analfabetismo o los requerimientos de buena conducta y demás requisitos de conocimientos de los votantes, que limitaban de forma inconstitucional el ejercicio del derecho al sufragio¹⁵⁷.

El Tribunal Supremo confirmó también la constitucionalidad de las disposiciones de la VRA relativas al derecho al sufragio de aquellas personas que habían sido educadas en lengua no inglesa, amparándose en la enmienda XIV sec. 5 CUSA. Con posterioridad, a pesar de las limitaciones constitucionales impuestas por el Tribunal Supremo al poder normativo federal en materia electoral¹⁵⁸, el máximo órgano judicial ha continuado confirmando la validez constitucional de la VRA en casos más recientes¹⁵⁹.

La Voting Rights Act contiene tres disposiciones que, por su importancia, se deben destacar¹⁶⁰:

- a) La sección 5 VRA impone la necesidad de una autorización previa del Fiscal General de los Estados Unidos, cuando un determinado Estado, de los denominados *covered jurisdiction*¹⁶¹, prevé hacer reformas legislativas que afecten el derecho al sufragio.
- b) La sección 2 VRA, que es de aplicación general para el conjunto de la Unión, permite la posibilidad de interponer un recurso judicial a cualquier ciudadano que se considere discriminado por su raza, color o por

¹⁵⁶ En todo caso con anterioridad el Tribunal Supremo se había pronunciado sobre algunos requisitos vinculados al registro de votantes como las conocidas «grandfather clauses» que exigía para registrarse que se descendiera de votantes registrados con anterioridad a la adopción de la enmienda XV CUSA en el caso *Guinn v. United States*, 238 U.S. 347 (1915) y sobre las «primarias blancas» aplicadas en Texas en el caso *Smith v. Allwright*, 321 U.S. 649 (1944). En general sobre la Voting Rights Act y la jurisprudencia vinculada a la misma, S.M. NICKELSBURG, «Major Federal Statutes Directly Regulating Elections», *op. cit.*, p. 23 y ss.

¹⁵⁷ *Oregon v. Mitchell*, 400 U.S. 112 (1970), que por otra parte declara la inconstitucionalidad de la normativa federal que extiende la edad de sufragio de los 18 años a los procesos electorales estatales y locales, lo que implicaba que dichas exigencias de edad electoral común y uniforme se debían adoptar mediante enmienda constitucional que se realizó a través de la enmienda XXVI CUSA.

¹⁵⁸ *City of Boerne v. Flores*, 521 U.S. 507 (1997).

¹⁵⁹ *Board of Trustees v. Garrett*, 121 S.Ct. 955 (2001).

¹⁶⁰ En general sobre los Voting Rights, *Symposium: Voting Rights and Elections*, 1995 U. CHI. LEGAL F. 1. Sobre el impacto de la Voting Rights Act, J.E. ALT, «The Impact of the Voting Rights Act on Black and White Voter Registration in the South», en D. CHANDLER, B. ROFMAN, (eds.) *The Quiet Revolution In The South. The Impact Of The Voting Rights Act, 1965-1990*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1994, pp. 351 y ss.

¹⁶¹ Son aquellos Estados en los que el registro censal de sus ciudadanos no supera el 50% de las personas que tendrían derecho a inscribirse.

ser miembro de una minoría lingüística, en la creación de los distritos electorales o por la realización de determinadas prácticas electorales que posibilitan la creación de los denominados distritos mayoritarios-minoritarios. Esta sección trata de que los ciudadanos protegidos puedan participar en el proceso político de designación y nominación de representantes en condiciones de igualdad con el resto de los ciudadanos. En cualquier caso, se especifica que no implica una garantía para la minoría racial protegida a un derecho a la representación proporcional¹⁶². La sección 201 VRA prohíbe que los Estados y los municipios establezcan cualquier tipo de test o estratagema de conocimiento, nivel educacional o de carácter moral para restringir las decisiones o la elegibilidad del votante¹⁶³.

- c) La sección 4(f) VRA protege los derechos lingüísticos de determinadas minorías y garantiza el derecho de inscripción en el censo y el ejercicio del sufragio con documentación escrita en su propia lengua.

Con carácter adicional también se ha ido aprobando legislación federal de aplicación en el ámbito estatal, relativa a los procesos de inscripción al censo para las elecciones federales y sobre la identificación requerida para poder ejercer eficazmente el derecho al sufragio (la National Voter Registration Act de 1993) y las leyes de privacidad y de protección a las personas con minusvalías (The Voting Accessibility for the Elderly and Handicapped Act y la Americans with Disabilities Act).

En definitiva, el Congreso federal ha ido asumiendo de forma progresiva competencias en materia electoral tanto federal como estatal y que afecta a algunas de las fases más importantes del proceso electoral, entre las que se incluyen el carácter temporal de las elecciones, la inscripción en el censo, la regulación del voto del elector ausente y la prohibición de determinadas prácticas discriminatorias¹⁶⁴. En general, se puede afirmar que el objetivo principal de la mayoría de estas regulaciones consiste en impedir las discriminaciones entre ciudadanos o facilitar el ejercicio del derecho de sufragio.

Finalmente, se debe destacar el último instrumento normativo para incidir en la materia electoral, es decir, la Help America Vote Act (HAVA), elaborada para tratar de solucionar a nivel federal los problemas planteados durante el proceso electoral presidencial de noviembre del 2000. En concreto, la finalidad de HAVA es la creación de fondos federales para potenciar la mejora generalizada de la administración federal mediante la articulación de programas de formación para responsables y empleados electorales o eventualmente el reemplazamiento de sistemas y máquinas electorales de escrutinio que que-

¹⁶² 42 U.S.C. 1973.

¹⁶³ 42 U.S.C. 1973aa, b(c).

¹⁶⁴ En general, sobre las competencias del Congreso para estandarizar el proceso electoral, *vid.* K.R. THOMAS, *Congressional Authority To Standardize National Election Procedures*, CRS Report, March 2001, O.C. RL30747.

daron un tanto obsoletas tal como se demostró en el proceso electoral presidencial del 2000 (secciones 101 y 102 HAVA). En este sentido, HAVA trata de potenciar la sustitución de la carta perforada por el votante y de la máquina mecánica de votación por los sistemas electrónicos (DRE) o de lectura óptica¹⁶⁵.

La HAVA ha previsto la creación de la Election Assistance Commission (EAC), que será la administración independiente encargada de implementar esta normativa estudiando los temas e introduciendo problemáticas conectadas a la administración electoral, al desarrollo de estándares voluntarios que debe tener la maquinaria electoral, a la certificación de los sistemas y maquinaria de votación y el desarrollo de programas de formación (Título II HAVA). En definitiva, las principales competencias de la EAC serán actuar de guía de lo que debe ser más apropiado para reformar el sistema electoral federal¹⁶⁶. Estas competencias implica la asunción de funciones que venía desarrollando con anterioridad la FEC (Federal Electoral Commission) en materia de registro de votantes (Título VIII HAVA), por lo que a partir de dicho momento la materia electoral federal será competencia de dos administraciones independientes. A partir de la reforma la FEC centrará su actividad sobre todo en los temas de financiación electoral. Además la EAC tendrá una función de estudio información y asistencia en temas problemáticos como voto de residentes en extranjero y militares, voto por correo, registro de votantes por correo, voto electrónico, así como en cualquier tema de proceso electoral que requiera asistencia por parte de los Estados, sobre todo los relacionados con la implementación de la HAVA como los planes que deben seguir los Estados.

La sección 401 HAVA establece que el Fiscal General debe realizar las actividades necesarias para establecer requisitos administrativos y tecnológicos vinculados a los procesos electorales no discriminatorios y uniformes para que sean aplicados por los Estados¹⁶⁷. En este sentido, la Civil Rights Division del Departamento de Justicia es la responsable del desarrollo del Título III de la HAVA para establecer fundamentalmente unos estándares comunes en materia de sistemas de votación, las prácticas admitidas y estándares comunes aplicables en materia de votos provisionales sobre los que se debe decidir si se declaran válidos o nulos en una decisión posterior y los sistemas de registro uniforme y computerizado de votantes. En principio, HAVA prevé que a principios del 2006 se usen en elecciones de carácter federal estándares que eviten

¹⁶⁵ En este sentido esta prevista la distribución de \$3'86 billones de dólares en tres años fiscales (\$2'16 billones en 2003, \$1'05 billones en 2004 y \$650 millones en 2005). *Vid.* U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS, *Is America Ready to Vote? Election Readiness Briefing Paper*, Office of Civil Rights Evaluation, April 2004, pp. 14 y ss.

¹⁶⁶ Sobre los distintos medios y organización de la EAC, *vid.* U.S. COMMISSION ON CIVIL RIGHTS, *Is America Ready to Vote? Election Readiness Briefing Paper*, *op. cit.*, pp. 17 y ss.

¹⁶⁷ En general, para un resumen de las actividades realizadas por el Departamento de Justicia federal en relación a las irregularidades electorales, *vid.* GAO Report, *DOJ Activities to Address Past Voting Irregularities*, GAO-04-1041R, August 2004.

los errores en la determinación de los votantes, la accesibilidad en los colegios a las personas discapacitadas, los lenguajes alternativos para información y votación y reglas uniformes para determinar la validez o nulidad del voto¹⁶⁸.

¹⁶⁸ K.J. COLEMAN, E.A. FISCHER, *Elections Reform: Overview and Issues*, CRS Report, January 2003, O.C. RS20898, p. 2.

II. LOS ELEMENTOS DE LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS

