

# El régimen electoral del Principado de Asturias

Alberto Arce Janáriz

*Letrado de la Junta General del Principado de Asturias*

1. La Ley electoral del Principado de Asturias fue aprobada por el Parlamento de la Comunidad Autónoma –la Junta General– en el último tramo de la I Legislatura (1983-1987) y promulgada como Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias. Desarrollo del art. 25.2 del Estatuto de Autonomía, con arreglo al cual «por ley del Principado, cuya aprobación y reforma requiere el voto de la mayoría absoluta de la Junta General, se fijará el número de miembros, entre treinta y cinco y cuarenta y cinco, sus causas de inelegibilidad e incompatibilidad y las demás circunstancias del procedimiento electoral», ha regido, junto a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, las cinco convocatorias electorales autonómicas celebradas desde entonces: 10 de junio de 1987, 26 de mayo de 1991, 28 de mayo de 1995, 13 de junio de 1999 y 25 de mayo de 2003.

Sólo a las primeras elecciones a la Junta General, que tuvieron lugar el 8 de mayo de 1983, se aplicó otro Derecho electoral: el establecido, exclusivamente para ellas, por la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía, con el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, y el artículo 11.7 de la Ley 39/1978, de 17 de julio, de elecciones locales, como normas supletorias. Aunque de naturaleza y rango distintos, materialmente el régimen impuesto por el Estatuto para las primeras elecciones no era, sin embargo, muy distinto del fijado con carácter definitivo por la Ley autonómica para las convocatorias posteriores. En todo caso, el comentario se centrará en el régimen actualmente vigente, sin perjuicio de que, tributario como éste lo es de aquél, también el primer Derecho electoral estatutario, aunque hoy agotado, deba ser tenido en cuenta para entender algunas previsiones de la Ley autonómica en vigor.

2. Aún a riesgo de incurrir en ciertas simplificaciones, cabría intentar, antes de examinar aspectos concretos del contenido de la Ley electoral asturiana, una caracterización de conjunto, que podría cifrarse en los siguientes rasgos:

2.1. *Un notable grado de consenso.*— El art. 25.2 del Estatuto de Autonomía exige mayoría absoluta para la aprobación de la Ley electoral, pero no requiere la unanimidad. Durante la elaboración del Estatuto se barajó, pero finalmente se descartó, la posibilidad de exigir mayoría de dos tercios. UCD mantuvo sin éxito esa tesis, primero como voto particular al borrador de anteproyecto de Estatuto elaborado por la «Comisión de los 8»<sup>1</sup> y al propio anteproyecto de la «Comisión de los 24»<sup>2</sup>, y luego como enmienda en el seno de la Asamblea Redactora<sup>3</sup>. Pero lo cierto es que, aún así, y si bien fue el Consejo de Gobierno, entonces de mayoría absoluta socialista, quien presentó en la Junta General el correspondiente Proyecto de Ley, el texto “se negoció en la fase de elaboración» del mismo”, según se lee en el Informe de la Ponencia<sup>4</sup>, y las escasísimas enmiendas que se le presentaron a su paso por la Cámara autonómica (sólo cinco)<sup>5</sup> fueron suscritas por los cuatro Grupos Parlamentarios que entonces había en la Junta General —Socialista, Popular, Comunista y Mixto (escisión del Grupo Popular)— y, por eso, todas ellas prosperaron. Y aunque, en la votación por artículos, se registraron algunas abstenciones<sup>6</sup>, en la votación final sobre el conjunto del Proyecto de Ley, necesaria de acuerdo con el Reglamento de la Junta General entonces vigente (como en el actual), se contaron 39 votos a favor, ninguno en contra y ninguna abstención<sup>7</sup>.

Sin ánimo contrafactual alguno, sino para resaltar distintamente el valor del consenso que se logró alcanzar, es obligado subrayar que habría sido perfectamente posible otro resultado. El Proyecto de Ley autonómica reproducía contenidos del régimen electoral transitorio establecido por el Estatuto de Autonomía para las primeras elecciones a la Junta General que habían sido consensuados en las Cortes Generales por la UCD, CD y PSOE, pero que resultaban inaceptables para los comunistas de entonces (señaladamente, y como habrá ocasión de ver con más detalle, la división de Asturias en tres cir-

<sup>1</sup> *El proceso autonómico asturiano* (en lo sucesivo, *El proceso autonómico*), I, Recopilación documental editada por el Consejo Regional de Asturias y la Diputación Provincial de Oviedo, a cargo de L.A. ÁLVAREZ GARCÍA, 1981, p. 107.

<sup>2</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 118.

<sup>3</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 208.

<sup>4</sup> *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* (en lo sucesivo, *BOJG*), I, n° 191, de 15 de diciembre de 1986, p. 1296.

<sup>5</sup> *BOJG*, I, n° 187, de 4 de diciembre de 1986, pp. 7636-7639.

<sup>6</sup> El Grupo Comunista se abstuvo en los artículos 10 a 13 (sistema electoral); el Grupo Popular, en los artículos 12 (por no incluir un número mínimo de Diputados por circunscripción) y 13 (al defender la barrera electoral del 5% en lugar de la del 3% del proyecto), y el señor GOROSTIZA EZQUERRA, del Grupo Mixto, en los artículos 11 (discrepando de la ubicación en la circunscripción occidental del concejo de Grado, que, a su juicio, debería figurar en la circunscripción central) y 37 (reclamando una subvención a las candidaturas que no hubiesen obtenido escaño): *Diario de Sesiones de la Junta General del Principado de Asturias* (en lo sucesivo, *DS*), I, Serie P, n° 86, de 22 de diciembre de 1986, pp. 1343 a 1346.

<sup>7</sup> *DS*, I, Serie P, n° 86, de 22 de diciembre de 1986, p. 1347.

cunscripciones electorales). Es verdad que en las Cortes el PCA, como UCD, CD y PSOE, votaron a favor del Estatuto de Autonomía en su conjunto cuando fue sometido a votación final de totalidad, muy probablemente porque el Estatuto no se agotaba en sus disposiciones electorales. Pero el Proyecto de Ley autonómica, de contenido exclusivamente electoral, carecía de la heterogeneidad material del Estatuto que pudo justificar el voto favorable de los comunistas a pesar de su entonces radical oposición a las disposiciones electorales. Por ello, objetivamente parece incuestionable que, en 1986, cuando el ya Grupo de IU en la Junta General dio su voto favorable al Proyecto de Ley electoral del Principado hizo un considerable esfuerzo en pro de un consenso que habría podido ser bastante menor si esa fuerza política se hubiese dejado llevar por su acreditada oposición a aspectos nucleares del régimen que se iba a implantar. Es significativo en este sentido que haya sido IU la única formación que, bien que en vano, ha tratado de modificar en estos últimos años la Ley electoral asturiana, a través de tres proposiciones de ley, presentadas dos en la IV Legislatura y otra en la V<sup>8</sup>.

*2.2. Una poco frecuente estabilidad.*— Casi ya anticipada en lo que se acaba de indicar, ésta de la estabilidad podría ser, en efecto, una segunda nota de la Ley electoral del Principado de Asturias. En los casi veinte años transcurridos desde su aprobación en 1986, sólo ha sido modificada en una ocasión: a través de la Ley del Principado de Asturias 3/1991, de 25 de marzo, para acomodarla (en sus artículos 15 y 16) a la regla según la cual la celebración de elecciones debe tener lugar el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, calendario implantado en una previa modificación que en tal sentido se practicó en el apartado 3 del art. 25 del Estatuto de Autonomía (mediante Ley Orgánica 3/1991, de 13 de marzo) y en el art. 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (mediante Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo). Esa Ley del Principado de Asturias 3/1991 tuvo su origen en una Proposición de Ley parlamentaria y fue votada favorablemente por todas las fuerzas políticas, a excepción de IU, que se abstuvo, aunque no por motivos de fondo, sino por la forma, a su juicio incorrecta, en que se había llevado a cabo la modificación de la Ley electoral<sup>9</sup>. Las fuerzas políticas mayoritarias no han propuesto ni acometido en todo este tiempo ninguna otra reforma. Sólo IU, como hace un momento se indicó, ha intentado otras modificaciones de la Ley autonómica, pero, hasta la fecha, su propósito no ha logrado salir adelante.

Indudablemente, la estabilidad legislativa es un valor; aunque a la baja, es verdad, en la actual legislación del Principado de Asturias, del resto de Comunidades Autónomas y también del Estado. Pero, como cualquier otro valor, tampoco el de la estabilidad legislativa debe sacralizarse hasta sacrificar en su

<sup>8</sup> BOJG, IV, Serie A, n.º 6.1 y 6.2, de 3 de octubre de 1995 y de 10 de marzo de 1999; BOJG, IV, Serie A, n.º 60.1, de 2 de diciembre de 1997, DS, IV, Serie P, n.º 200, de 17 de diciembre de 1998; BOJG, V, Serie A, n.º 60.1, de 25 de marzo de 2002, DS, V, Serie P, n.º 156, de 6 de junio de 2002.

<sup>9</sup> BOJG, II, Serie B, n.º 23.1, de 6 de marzo de 1991, pp. 2 y 3; DS, II, Serie P, n.º 148, de 14 de marzo de 1991, pp. 8406-8407; DS, II, Serie P, n.º 149, de 21 de marzo de 1991, pp. 8513-8514.

nombre cambios necesarios o convenientes por razones ya de fondo ya de forma. Si la reforma del apartado 3 del art. 25 del Estatuto de Autonomía en 1991 fue seguida de la inmediata modificación de la Ley electoral autonómica, en cambio la reforma del resto del ese precepto estatutario en 1999 no tuvo idéntica secuencia en la legislación del Principado. Cierzo que la reforma en 1991 del apartado 3 del art. 25 del Estatuto de Autonomía obligaba a modificar la Ley electoral autonómica, en tanto que la reforma en 1999 del resto del precepto estatutario no hacía imprescindible tal modificación. De hecho, tampoco la Ley Orgánica del Régimen Electoral General fue, a diferencia de lo que ocurrió en 1991, modificada. Pero, como luego se mostrará, no es menos cierto que en 1999 la modificación era, en términos de seguridad jurídica, del todo conveniente en aras a una mayor coherencia del ordenamiento en su conjunto.

**2.3. Una cierta densidad.**— En tercer lugar, la Ley electoral asturiana, aunque breve (cuarenta y dos artículos, dos disposiciones adicionales, dos transitorias y una final), posee un significativo nivel de *densidad* reguladora, consecuencia del por el contrario más bien magro espesor de la cláusula estatutaria de llamada a la Ley electoral, que apenas si predetermina la duración del mandato electoral (cuatro años), el carácter del sufragio (universal, libre, igual, directo y secreto), la naturaleza del sistema de representación (proporcional), la horquilla de posibles miembros de la Junta General (entre treinta y cinco y cuarenta y cinco) y la fecha de las convocatorias electorales (cuarto domingo de mayo de cada cuatro años).

En el seno de la Asamblea Redactora del proyecto de Estatuto de Autonomía, CD propuso dotar de más contenido a la cláusula estatutaria, de manera que incluyera, además, el marco territorial (circunscripciones) y la fórmula electoral (D'HONDT)<sup>10</sup>, pero, frente a su propuesta, prosperó la idea de que de lo que se trataba era, en palabras del Portavoz de UCD, «única y exclusivamente de hacer una alusión que, a nuestro juicio, muy bien podría haber sido suprimida (...) puesto que sí se hace una remisión a una ley de la Junta General, que debe regular todo el sistema del proceso electoral (...) que para el futuro la Junta General se dará a sí misma en un proceso de autorregulación»<sup>11</sup>. Se manifestaba, pues, en este punto, la táctica, muy propia de aquellos años, prácticamente todavía de transición, de aplazar decisiones que pudieran dificultar el logro de acuerdos y que, bautizada respecto de la Constitución con el nombre de «desconstitucionalización» en el célebre hallazgo de P. CRUZ VILLALÓN, cabría aquí denominar como «desestatutarización».

**2.4. No mucha aunque sí alguna originalidad.**— Una relativa *originalidad* podría ser la cuarta y última característica general que cupiera atribuir a la Ley electoral asturiana. Relativa desde luego porque, cuando se elaboró y aprobó, los márgenes que dejaba la Ley Orgánica del Régimen Electoral General no

<sup>10</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 223.

<sup>11</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 381.

eran demasiado amplios. No obstante, dos extremos al menos sí confieren alguna singularidad a la Ley asturiana; de una parte, la organización de tres circunscripciones a pesar del carácter uniprovincial del Principado (sólo Murcia entre las Comunidades uniprovinciales comparte este tipo de marco territorial múltiple); de otra parte, ciertas peculiaridades en lo relativo a la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública, respecto de la cual la Ley autonómica innova el régimen electoral general, según se lee en su Preámbulo, «determinando factores que en todo caso deberá ponderar la Administración electoral al distribuir los tiempos de emisión entre las candidaturas», cuya enumeración, que posteriormente se referirá, «pretende prever diversas circunstancias en la evolución de las formaciones políticas y singularmente las vicisitudes de los procesos de coalición de las mismas». De cada una se dará cuenta en el epígrafe que viene a continuación.

3. Siguiendo la sistemática de la propia Ley, organizada en siete Títulos (incluido el Preliminar), cabe anotar ahora, sin repetir todo lo que la Ley dice, aspectos concretos de su contenido que mayor interés han despertado o pueden despertar:

3.1. *Derecho de sufragio.*— La Ley asturiana exige, además de los requisitos establecidos con carácter general en la Ley Orgánica sobre Régimen Electoral General, la condición política de asturianos tanto para electores como para elegibles (art. 2.1). Esta condición es la suma de la nacionalidad española y la vecindad administrativa en alguno de los concejos del Principado. El art. 7 del Estatuto de Autonomía reconoce, en efecto, la condición política de asturianos a los «ciudadanos españoles» que, de acuerdo con las leyes generales del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los Concejos de Asturias», a los que asimila, a efectos de sufragio, a «los ciudadanos españoles residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias, y acrediten esta condición en el consiguiente consulado de España», así como, aunque sólo si lo solicitan, a «sus descendientes inscritos como españoles».

Esta regulación no ha dejado de suscitar algunos reparos. F.J. BASTIDA FREIJEDO, en especial, ha subrayado sus deficiencias e incoherencias desde la perspectiva de la formación de un *demos* asturiano con contenido auténticamente político y democrático. Su crítica podría resumirse en los siguientes puntos: a) la correspondencia entre gobernantes y gobernados, que a nivel local es mayor en la medida en que los vecinos de nacionalidad extranjera pueden votar y ser elegidos en el concejo de residencia si hay convenio de reciprocidad (art. 13.2 de la Constitución), se distancia en la Comunidad Autónoma al no ser suficiente la vecindad administrativa y ser indispensable además la nacionalidad española; b) el automatismo con que se adquiere la condición de vecino desde el momento mismo de la inscripción en el padrón municipal sin exigir prácticamente arraigo alguno «desprecia el valor que ha de dársele a una cuando menos mínima identidad colectiva», que obligaría a requerir una «residencia continuada»; c) es incongruente reconocer el sufragio a los residentes en el extranjero que hayan tenido la última vecindad administrativa en

Asturias, pero no a los residentes en el resto de España que hayan tenido la última vecindad administrativa en Asturias (aún cuando con la Ley de Bases de Régimen Local vigente en España sólo se puede tener una vecindad administrativa); d) en términos democráticos la falta de arraigo físico en la región, evidente en el caso de los descendientes nacidos en el extranjero de españoles que hayan tenido su última residencia en Asturias, debería conllevar la pérdida de la «ciudadanía política» asturiana, sin perjuicio de que se pueda conservar la «asturianía cultural»<sup>12</sup>.

Por otro lado, es obligado notar, a propósito del sufragio pasivo en particular, que la Ley electoral asturiana parece demandar alguna actualización, concretamente en lo que se refiere al régimen de incompatibilidades, concebido en un escenario estatutario que, a diferencia del vigente, prohibía a los Diputados de la Junta General percibir retribuciones fijas (art. 26.4 del Estatuto de Autonomía en su redacción originaria), lo que podía justificar un nivel menos exigente de incompatibilidades, y, en todo caso, desacomodado a la organización administrativa actual y ajeno a la aparición de nuevas figuras de altos cargos entonces no conocidas o no contempladas: viceconsejeros, personal nombrado por decreto, presidentes de entes públicos autonómicos, representantes del Principado en Cajas de Ahorro, por ejemplo, todos ellos altos cargos de acuerdo con el propio ordenamiento autonómico a partir de la Ley del Principado de Asturias 4/1995, de 6 de abril (art. 2), vocales del Consejo Consultivo, miembros de la Sindicatura de Cuentas, etc.

**3.2. Administración electoral.**— Una de las escasas modificaciones que experimentó el Proyecto de Ley a su paso por la Junta General consistió en suprimir la Junta Electoral de Asturias (prevista en los arts. 8 a 13 de aquél) y ordenar la actuación en su lugar de la Junta Electoral Provincial. La modificación trajo causa de una enmienda suscrita conjuntamente por todos los Grupos Parlamentarios con la siguiente motivación: «Simplificar la Administración Electoral con criterio de economía y funcionalidad acumulando a la Junta Electoral Provincial de Asturias las funciones correspondientes a la Junta Electoral del Principado de Asturias»<sup>13</sup>. La situación se ha mantenido hasta la actualidad y si, aún situándose por un momento en aquellos años tempranos, ya resultaba difícil de entender o al menos revelaba una cierta «miopía» desde la perspectiva de la configuración institucional del autogobierno, hoy resulta incomprensible. La gran mayoría de las Comunidades Autónomas la tiene. Sólo otras dos carecen de ella: Cataluña (cuyo régimen electoral, en vías de modificación, data de 1979, muy anterior, pues, a la entrada vigor de la vigente Ley Orgánica del Régimen Electoral General) entre las pluriprovinciales y Madrid (cuya Ley electoral es, como la asturiana, de 1986) entre las uniprovinciales. No parece dudoso que la misma voluntad de mayor autogobierno

<sup>12</sup> F.J. BASTIDA FREIJEDO, «Condición política de asturianos», en A. ARCE JANÁRIZ (Coord.), *El Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Estudio Sistemático*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias, 2003, pp. 76-79.

<sup>13</sup> *BOJG*, I, n.º 187, de 4 de diciembre de 1986, pp. 7636-7637.

que ha impulsado la sustitución del Consejo de Estado por el Consejo Consultivo o del Tribunal de Cuentas por la Sindicatura de Cuentas debería terminar por reemplazar la Junta Electoral Provincial por una Junta Electoral autonómica propia. IU incluyó su creación en las proposiciones de ley con las que, según se dejó indicado anteriormente, ha intentado sin conseguirlo modificar la Ley autonómica.

Una dificultad técnica puede, no obstante, suscitarse a la hora de configurar una Junta Electoral propia. De las Juntas Electorales Provinciales formaban y forman parte miembros del Poder Judicial. Todas las Comunidades que han creado sus propias Juntas Electorales prevén que también en ellas haya miembros del Poder Judicial. Pero es conocida la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que prohíbe a la legislación autonómica, cualquiera que sea la materia, atribuir a los miembros del Poder Judicial funciones gubernativas, por estar esa atribución reservada al Estado *ex* arts. 122.1 y 149.1.5ª de la Constitución (SSTC 150/1998, FJ 2, 127/1999, FJ 2). Aunque la precisa naturaleza de la Administración electoral sea cuestión compleja, el mismo Tribunal Constitucional la ha situado fuera de la órbita jurisdiccional. La STC 168/1991, FJ 2, se ha referido a que «la función que cumplen las Juntas Electorales a la hora de revisar los resultados habidos en los distintos comicios no se corresponde de manera absoluta con la que desarrollan los órganos judiciales» y también ha tenido en cuenta «la peculiar naturaleza jurídica de la Administración electoral, integrada por Juntas compuestas en su mayoría por Magistrados y Jueces, designados por insaculación (arts. 9 y siguientes de la LOREG), composición y técnicas de designación que tienden a asegurar su independencia en el ejercicio de esta función de control administrativo interno previo al jurisdiccional».

**3.3. Sistema electoral.**— Sin duda, ésta es la cuestión que más discusiones ha suscitado y suscita<sup>14</sup>. La Ley autonómica contaba con un notable margen de configuración para diseñar el sistema electoral. No tenía en realidad más directriz estatutaria vinculante que la de implantar un sistema de representación «proporcional» (art. 25.1 del Estatuto de Autonomía). Durante la elaboración del Estatuto de Autonomía se discutió si éste debía decir algo más. El Borrador de Anteproyecto de Estatuto redactado por la Comisión de los 8 refleja que sólo el PCA proponía que el Estatuto dijera únicamente del sistema de representación que debía ser proporcional, mientras que, por un lado, UCD y CD pretendían que el Estatuto dijera además que ese sistema de representación proporcional «asegure, además, la representación de las

<sup>14</sup> Para un detallado examen de todos los asuntos que se plantean a continuación, B. FERNÁNDEZ PÉREZ, «Disposición transitoria primera» en R. BOCANEGRA SIERRA (Dirig.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*, Madrid, IEAL, 1987, pp. 595-617, así como, del mismo autor, su «Nota al artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía», *ibidem*, pp. 257-258, y sus trabajos «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas», *Sistema*, n.º 45, 1981, pp. 79 y ss. y «Marco territorial y umbrales electorales en las primeras elecciones a la Junta General del Principado» en AAVV, *Estudios sobre el Proyecto de Estatuto de Autonomía para Asturias*, Oviedo, Caja de Ahorros de Asturias, 1982, pp. 49-57.

diversas zonas del territorio», y el PSOE, por otro, defendía que el Estatuto dejase prederterminado un sistema de representación «proporcional personalizada» (tipo Bundestag)<sup>15</sup>. El Anteproyecto de la Comisión de los 24 no cerró esa disparidad de criterios<sup>16</sup>. Ya en el marco de la Asamblea Redactora, el PCA mantiene su planteamiento inicial sobre la base de que una «mayor especificación sobre su contenido confiere al texto del Estatuto una rigidez innecesaria»<sup>17</sup>. También el PSOE mantiene su sistema de representación proporcional personalizado<sup>18</sup>. Pero UCD y CD separan sus posiciones: UCD sigue fiel al criterio que hasta ese momento compartía con ella CD<sup>19</sup>, pero CD se descuelga con una propuesta distinta que pretende que el Estatuto deje organizado el territorio asturiano en tres grandes circunscripciones, centro (cuya composición explícita), oriente y occidente con derecho a un mínimo de cuatro escaños cada una y otro más por cada veinticinco mil habitantes o fracción, aplicando el método D'HONDT<sup>20</sup>. Sale adelante, con el apoyo del PCA, la fórmula del PSOE, de manera que el Proyecto de Estatuto de Autonomía remitido a las Cortes Generales especificaba que la representación proporcional debía ser «personalizada»<sup>21</sup>. Pero ya en el Congreso, con los Acuerdos Autonómicos de 1981 por el medio, UCD y PSOE convienen, a través de una transacción, en que el Estatuto de Autonomía diga finalmente sólo que el sistema electoral debe ser proporcional. Se volvía con ello a la fórmula inicial del PCA. Pero, llamativamente, este partido, sorprendido por la transacción entre PSOE y UCD, no votó a su favor y se aferró a la fórmula de la representación proporcional personalizada que, antes de unirse inesperadamente a UCD, había patrocinado el PSOE y a la que el PCA había dado su apoyo en la Asamblea redactora aún a costa de retirar la suya<sup>22</sup>. Laberintos de la política. Sea como fuere, lo cierto es que la Ley autonómica disponía, ante el laconismo estatutario, de bastante campo de decisión sobre el sistema electoral.

Y por el que finalmente se decantó fue, con retoques, el que la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía había establecido para las primeras elecciones a la Junta General. Sus puntos más destacables serían posiblemente los tres siguientes:

- a) Fijación del número de Diputados de la Junta General en cuarenta y cinco, el mismo que el establecido en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía y el máximo que hacía y hace posible el art. 25.2 del Estatuto, cuya horquilla quiso ampliar por arriba IU hasta lle-

<sup>15</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 107.

<sup>16</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 118.

<sup>17</sup> Enmienda n.º 17 PCA, *El proceso autonómico*, I, p. 219.

<sup>18</sup> Enmienda n.º 32 PSOE, *El proceso autonómico*, I, p. 213.

<sup>19</sup> Enmienda n.º 43 CD, *El proceso autonómico*, I, p. 207.

<sup>20</sup> Enmienda n.º 14 CD, *El proceso autonómico*, I, p. 223.

<sup>21</sup> *El proceso autonómico*, II, p. 57.

<sup>22</sup> *El proceso autonómico*, II, pp. 221-223.



gar a sesenta durante la reforma estatutaria de 1999, cifra que ya habían propuesto PCA y UCD en la elaboración del Estatuto<sup>23</sup>.

- b) La organización de tres circunscripciones –central, oriental y occidental– (art. 11), con un mínimo inicial para cada una de dos Diputados y distribuyendo los restantes treinta y nueve en proporción a su población de derecho conforme al siguiente procedimiento: se divide por treinta y nueve la cifra total de la población de derecho de Asturias y el cociente que se obtiene opera como cuota de reparto para adjudicar a cada circunscripción tantos Diputados como resulten en números enteros de dividir otra vez la respectiva población de derecho por esa cuota de reparto, asignando, en lo que hace a los Diputados restantes, uno a cada una de las circunscripciones cuyo cociente resultante tenga una fracción decimal mayor.

La división de Asturias en tres circunscripciones, que la disposición transitoria del Estatuto de Autonomía había impuesto para las primeras elecciones a la Junta General, consumió gran parte de la presentación en la Cámara autonómica del Proyecto de ley por el Consejo de Gobierno socialista de entonces. Y es que la cuestión era delicada. De hecho, se había discutido profusamente desde el comienzo mismo de los trabajos de redacción del Estatuto de Autonomía, durante los cuales fue CD la primera fuerza política en proponerla, frente a las alternativas de PSOE, que inicialmente abogaba por una circunscripción única combinada con doce distritos uninominales coincidentes con los partidos judiciales vigentes, de UCD, que proponía asignar a cada partido judicial tres Diputados distribuyendo los sobrantes con arreglo a los mayores restos, y del PCA, que abogaba por la circunscripción única. La fórmula unitaria del PCA se sostenía, según tuvo ocasión de explicar esa formación en el seno de la Asamblea Redactora, en el propósito de asegurar la igualdad de voto que, a su juicio, quebraba cualquier división territorial<sup>24</sup>. Las fórmulas de la UCD, PSOE y CD pretendían cohonestar la proporcionalidad con la representación de las diversas zonas del territorio por entender que así cumplían la directriz que el art. 152 de la Constitución establecía (para las Asambleas de las Comunidades Autónomas del art. 151 y con la jurisprudencia constitucional entonces vigente sólo para ellas) al decir que las Asambleas autonómicas habían de ser elegidas «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio»<sup>25</sup>. Acabó prosperando la organización en circunscripciones originaria de la CD, pero en la versión que le dieron UCD y PSOE, tras los Acuerdos autonómicos de 1981 que llevaron al

<sup>23</sup> *El proceso autonómico*, I, p. 112.

<sup>24</sup> Enmienda n.º 19 PCA, *El proceso autonómico*, I, p. 219.

<sup>25</sup> Enmiendas n.º 43 UCD, 32 PSOE, 14 CD, *El proceso autonómico*, I, pp. 207, 213 y 223.

PSOE a abandonar sus posiciones iniciales contrarias, como las del PCA, a un marco territorial de tres circunscripciones, al que tachaban de incompatible con el principio de igualdad de voto y al servicio de los intereses electorales de la derecha<sup>26</sup>. De nuevo, los laberintos de la política. El debate durante la discusión en la Junta General de la Ley autonómica fue menos intenso. En este concreto punto de las circunscripciones PSOE y PP votaron a favor. El PCA se abstuvo<sup>27</sup>.

- c) Para la atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se establece una barrera electoral del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción de que se trate y se aplica la fórmula D'HONDT (art. 13). En las primeras elecciones, la disposición transitoria del Estatuto de Autonomía fijó la barrera en el cinco por ciento de los sufragios validamente emitidos pero no en cada circunscripción, aunque inicialmente iba a ser así, sino por referencia al conjunto de la región. La idea de la barrera vino a través de una enmienda de la UCD<sup>28</sup> en el Congreso y la referencia al conjunto de la región en lugar de a cada circunscripción llegó de la mano de cuatro enmiendas en ese punto coincidentes en el Senado<sup>29</sup>. En el debate de la Ley autonómica, el Grupo Popular reivindicó la barrera del cinco por ciento, absteniéndose en la del tres por ciento<sup>30</sup>.

La suma de los distintos elementos del sistema electoral, la división en tres circunscripciones, la cuota de reparto, la barrera electoral y la fórmula D'HONDT, principalmente, arrojan un precipitado que PSOE y PP parecen metabolizar sin mayores problemas, pero que la tercera fuerza política, IU, no asimila con la misma naturalidad. No es de extrañar. Por referencia a las últimas elecciones del 2003 un escaño cuesta en la circunscripción central 14.681 votos, mientras que en la occidental y en la oriental cuesta 11.975 y 10.083, lo que supone que el mínimo para lograr un Diputado en cada circunscripción es del 2,61 por ciento en la central, del 11,38 por ciento en la occidental y del 14,57 en la oriental, de manera que si al PSOE un escaño le cuesta 11.385 votos y al PP 12.757 a IU se le encarece hasta 17.090<sup>31</sup>. No obstante, tampoco el sistema actual está exento de racionalidad. Aparte de la directriz del art. 152.1 de la Constitución que obliga a los sistemas electorales autonómicos a asegurar la representación de las diversas zonas del territorio y que, con arreglo a la juris-

<sup>26</sup> *El proceso autonómico*, I, pp. 383 y 427-428.

<sup>27</sup> *DS*, I, Serie P, nº 86, de 22 de diciembre de 1986, p. 4938.

<sup>28</sup> Enmienda nº 35, suscrita por don Rafael CALVO ORTEGA y tres Diputados más del Grupo Centrista-UCD, *El proceso autonómico*, II, p. 78.

<sup>29</sup> Enmienda nº 1, de don Carlos Pinilla Turiño (Grupo Mixto); Enmienda nº 10, de don Francisco CACHARRO PARDO (Grupo Mixto) y Enmienda nº 23, del Grupo Socialista; y Enmienda nº 32, del Grupo de UCD: *El proceso autonómico*, II, pp. 251, 253, 257 y 260.

<sup>30</sup> *DS*, I, Serie P, nº 86, de 22 de diciembre de 1986, p. 4940.

<sup>31</sup> Según datos facilitados por el actual titular de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores del Principado de Asturias –a quien agradezco su colaboración– y Portavoz en la pasada Legislatura del Grupo de Izquierda Unida en la Junta General.

prudencia constitucional ahora vigente (STC 225/1998) cabría entender vinculante no sólo para las Comunidades del art. 151, sino también para las del grupo del art. 143 al que pertenece el Principado de Asturias, los números siempre se prestan a diferentes lecturas. En este sentido, bastaría confrontar los que en la presentación del Proyecto de Ley en la Junta General ofrecía el entonces Consejero de la Presidencia<sup>32</sup>. Por otra parte, socioeconómicamente había, cuando el sistema se perfiló, una diferencia real entre el centro y las alas, «grandes comarcas que –como señalaba el Consejero de la Presidencia– están siempre presentes en el discurso lógico, en el discurso político de los asturianos»<sup>33</sup>, aunque, como contrapartida, cabría señalar que, sin entrar a valorar si los desequilibrios territoriales siguen siendo los mismos, las comarcas son una de las formas de organización territorial previstas en el Estatuto de Autonomía (art. 6) de las que hasta la fecha no se ha hecho uso alguno.

**3.4. Convocatoria electoral.**– La Ley asturiana contiene dos reglas sobre la convocatoria de elecciones a la Junta General: una de carácter general y ordinario, que obliga a que las elecciones se convoquen de manera que se celebren el cuarto domingo de mayo de cada cuatro años, debiendo publicarse el Decreto de convocatoria el día siguiente al de su expedición (art. 15), y otra de carácter especial, para el supuesto de que la Junta General no logre elegir Presidente del Principado dentro de los dos meses siguientes a la constitución de la Junta electa, con arreglo a la cual el Presidente en funciones debe convocar dentro del plazo de quince días a partir del vencimiento de los dos meses, señalando el Decreto de convocatoria la fecha de las elecciones, que habrán de celebrarse entre el quincuagésimo cuarto y el sexagésimo día posterior a la convocatoria (art. 16). Podía haber tenido la Ley una regla más si no se hubiera eliminado, a propuesta de UCD, la previsión del borrador del Estatuto de Autonomía, que el Anteproyecto y el Proyecto mantuvieron, de prohibir que las elecciones a la Junta General pudieran coincidir con elecciones generales, en una decidida voluntad autonomista que quedó, sin embargo, finalmente desleída, como le ocurrió a una buena parte del Estatuto en su conjunto<sup>34</sup>.

El Decreto del Presidente 6/1999, de 19 de abril, que convocó las elecciones ese año, no para el cuarto domingo de mayo, sino para el 13 de junio, obligado por la reforma que a tal efecto se había practicado previamente en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General con el fin de hacer coincidir las autonomías con las elecciones al Parlamento Europeo, incluyó una cláusula, que hasta entonces no había aparecido en sus predecesores y que tampoco volvió a aparecer en sus sucesores, mediante la cual se dispuso la disolución de la Cámara. Esa cláusula dio lugar a un cierto debate regional acerca de su constitucionalidad por prohibir el Estatuto de Autonomía, que en la reforma de ese mismo año acababa de atribuir al Presidente del Principado la facultad de

<sup>32</sup> DS, I, Serie P, n° 86, de 22 de diciembre de 1986, pp. 4933-4934.

<sup>33</sup> DS, I, Serie P, n° 86, de 22 de diciembre de 1986, pp. 4932.

<sup>34</sup> Enmienda n° 26, suscrita por don Rafael CALVO ORTEGA y tres Diputados más del Grupo Centrista-UCD: *El proceso autonómico*, II, p. 76.

disolución anticipada, el ejercicio de la misma cuando reste menos de un año para la terminación de su mandato (art. 25.3). La interpretación en la que se apoyó el Decreto fue la de que, consistiendo la facultad de disolución anticipada esencialmente en la facultad para alterar el calendario electoral, es esa capacidad para alterar el calendario electoral en que se cifra la facultad de disolución «política» la que el Presidente del Principado no puede ejercer cuando reste menos de un año para la terminación del mandato, de modo que cuando, como era el caso, la convocatoria de elecciones debe producirse en una fecha legalmente predeterminada, la facultad de disolución «técnica» puede, por el contrario, considerarse implícita en la facultad de convocatoria, con la que guarda una relación de mera instrumentalidad para garantizar la adecuada y ordenada sucesión de mandatos representativos<sup>35</sup>.

Menos incertidumbres habría habido entonces si la Ley electoral asturiana hubiese sido oportunamente adecuada a la reforma estatutaria de 1999 que había venido a atribuir al Presidente la facultad de disolución anticipada y de la que todavía sigue sin haber reflejo en la Ley autonómica cuando han transcurrido ya más de seis años. Aunque tal vez ahora sea mejor esperar un poco más hasta que, como es previsible, la reforma estatutaria en ciernes supere los límites con que dicha potestad presidencial fue admitida en 1999 poniendo fin a uno de los agravios que con más fundamento objetivo denuncian reiteradamente las Comunidades que como Asturias se constituyeron por la denominada vía lenta.

**3.5. Procedimiento electoral.**— Con un sistema de listas cerradas y bloqueadas (art. 20.1), cabe destacar de la regulación en la Ley asturiana del procedimiento electoral tres extremos: la peculiaridad, vinculada a la organización en circunscripciones, de que para presentar candidaturas las agrupaciones de electores necesitarán la firma al menos del uno por ciento de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción (art. 20.2); la exigencia de que, antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno, la campaña electoral sea «informada por la Diputación Permanente de la Junta General» (art. 24.2), lo que, en la práctica, se ha traducido, no en que la Diputación Permanente informe la campaña, sino en que el Consejo de Gobierno informe a la Diputación Permanente, mediante comparecencia, de la campaña antes, eso sí, de su aprobación; y, en tercer lugar, el detalle con el que se barema la distribución de tiempos gratuitos de propaganda electoral, distinguiendo a tal fin una ajustada casuística que, de menos a más, tipifica tres supuestos —formaciones que no hayan concurrido en las anteriores elecciones, no hayan obtenido representación o no hayan alcanzado la barrera electoral del tres por ciento, pero aquí no referida a cada circunscripción, que es como la enuncia la propia Ley autonómica cuando la establece (art. 13.a), sino, menos exigente, al conjunto de la región; formaciones que hayan obtenido entre el tres y el veinte por ciento del

<sup>35</sup> Con más detalle, A. ARCE JANÁRIZ, «Disolución parlamentaria y convocatoria de elecciones autonómicas», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, 1999/8, pp. 33-45.

total de votos también por referencia al conjunto de la Comunidad Autónoma; y formaciones que hubiesen obtenido más del veinte por ciento—, obligando además a la Junta Electoral a ponderar otras tres situaciones en particular: formaciones que habiendo concurrido a las elecciones anteriores en coalición, se presenten a las convocadas independientemente; formaciones que habiendo concurrido a las elecciones anteriores de forma independiente se presenten a las convocadas en coalición; y formaciones que cambien de coalición (art. 28).

De la gestión del procedimiento electoral a lo largo de estos años de vigencia de la Ley asturiana cabría destacar, por un lado, que las candidaturas pueden estar redactadas en bable, a pesar de que la Ley nada dice y de que el bable no goza de oficialidad, según ha tenido ocasión de señalar la STC 48/2000, que, sobre la base de que la candidatura en bable se entiende (se trataba de un recurso de amparo por vulneración del art. 23 de la Constitución), superó el criterio inicial de la STC 27/1996, que, aunque con voto particular, había excluido la posibilidad de admitir candidaturas en bable.

**3.6. Gastos electorales.**— Por último, en el título de la financiación, únicamente destacar: por un lado, que el régimen de la fiscalización no refleja aún la intervención de la Sindicatura de Cuentas autonómica, a la que su Ley reguladora sí le atribuye tal función (art. 6 f) de la Ley del Principado de Asturias 3/2003, de 24 de marzo); por otro lado, que, aunque la Ley prevea que el resultado de la fiscalización se remita a la Comisión de Reglamento de la Junta General (art. 41.1), en la práctica no llega finalmente a ésta, ya que, en un uso inveterado pero que habría que corregir de la Cámara, se da únicamente traslado a los Grupos Parlamentarios, y, en fin, que, aunque la Ley establezca que, dentro del mes siguiente a la remisión del informe del órgano fiscalizador, el Consejo de Gobierno «presentará a la Junta General un proyecto de ley de crédito extraordinario por las subvenciones a adjudicar» (art. 41.2), hasta ahora no se ha presentado ni tramitado ningún proyecto de esas características.

