



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

Los cambios y propuestas de reforma en
los sistemas electorales de las
Comunidades Autónomas en la
legislatura 2015 - 19

Presentado por:

Lucía López Bernaldo de Quirós

Tutelado por:

Andrés Iván Dueñas Castrillo

Valladolid, 14 de septiembre de 2020

ÍNDICE.

1. INTRODUCCIÓN.....	5
2. El sistema electoral español	7
2.1. El origen del sistema electoral español.....	7
2.2. Críticas y problemas del sistema electoral español.....	18
3. El sistema electoral de las Comunidades Autónomas	26
3.1. Origen del sistema electoral autonómico.....	26
3.2. Elementos del sistema electoral de las Comunidades Autónomas	30
3.2.1. Las exigencias constitucionales del artículo 152.1 de la Constitución Española.....	30
3.2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia electoral.....	35
4. Propuestas de reforma en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas	42
4.1. La reducción de los Parlamentos en 2011 – 2015	42
4.2. Propuestas de reforma en la Legislatura 2015 – 2019	45
4.2.1. <i>Propuestas para la mejora de la participación de los ciudadanos: listas desbloqueadas....</i>	<i>48</i>
4.2.2. <i>Propuestas para la mejora de la democracia en los partidos.....</i>	<i>53</i>
4.2.3. <i>Propuestas para la mejora de la proporcionalidad.....</i>	<i>58</i>
4.3. Otras propuestas de reforma en la Legislatura 2015 - 2019.....	63
5. Conclusiones	68
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	72

RESUMEN

El presente Trabajo de Fin de Grado tiene como objetivo analizar las propuestas de reforma en los sistemas electorales autonómicos en la legislatura 2015 – 2019. Para ello, se ha llevado a cabo un análisis de la evolución del sistema electoral en el ámbito estatal para posteriormente ver cómo evoluciona el sistema en las Comunidades Autónomas. Subsiguientemente se observan las propuestas de reforma que se han propuesto en la legislatura 2015 – 2019 en algunas de nuestras Comunidades.

El régimen electoral es un sector normativo ampliamente criticado y cuestionado. En el caso español los hechos que han llevado a su cuestionamiento han sido los casos de corrupción política, el surgimiento de nuevas formaciones políticas que tenían como bandera la regeneración democrática y la larga crisis económica que ha tenido lugar en el país.

Palabras claves: sistema electoral, régimen electoral, elecciones, Comunidad Autónoma, homogeneidad, reforma.

ABSTRACT

The objective of this Final Degree Project is to analyze the reform proposals in the autonomous electoral systems in the 2015 - 2019 legislature. For this, an analysis of the evolution of the electoral system at the state level has been carried out to later see how the system evolves in the Autonomous Communities. Subsequently, the reform proposals that have been proposed in the 2015 - 2019 legislature in some of our Communities are observed.

The electoral regime is a widely criticized and questioned regulatory sector. In the Spanish case, the facts that have led to their questioning have been the cases of political corruption, the emergence of new political formations that had as their flag democratic regeneration and the long economic crisis that has taken place in the country.

Keywords: electoral system, electoral regime, elections, Autonomous Community, homogeneity, reform.

1. INTRODUCCIÓN

En la actualidad se observa que la realidad política y social se encuentra en entredicho por los ciudadanos españoles. Tanto el sistema electoral como los partidos políticos españoles han sido criticados y han experimentado una serie de cambios debido a los desafíos a los que se enfrentan.

Esto se debe a que los pilares constitucionales sobre los que se sostiene nuestro sistema se han visto cuestionados. Y esto es porque “vienen teniendo especial resonancia social y doctrinal las demandas de profundización democráticas dirigidas a las instituciones representativas y al funcionamiento de los partidos”¹.

Como se estudia en el presente trabajo, el origen de nuestro sistema se encuentra en la Ley para la Reforma Política para la instauración de la democracia en nuestro país y en el Real Decreto-ley sobre Normas Electorales que regulaba las primeras elecciones democráticas tras la dictadura de Francisco Franco. Además, podremos observar cómo la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, siguiendo el Real Decreto-ley, establece los elementos de nuestro sistema electoral, sistema que posteriormente ha definido nuestro Tribunal Constitucional.

El establecimiento del Estado como un Estado de Autonomías conllevó la formación de las Comunidades Autónomas siguiendo las vías establecidas en la Constitución, a través de las cuales estas establecieron autonomía legislativa, administrativa y económica.

Las Comunidades, de manera general, optaron por seguir el modelo establecido para la elección de los escaños del Congreso de los Diputados para la elección de los componentes de sus Asambleas Legislativas. Este sistema establecía la provincia, o isla en caso de los archipiélagos, como circunscripción electoral, el establecimiento de la barrera electoral en el 3% o 5%, a excepción de las Islas Canarias (que se estudiará), como umbral necesario para conseguir representación, y la fórmula D´Hondt para repartir los escaños.

Estos elementos se han mantenido durante más de treinta años, pero tras las elecciones de 2015 se ha hecho patente la disconformidad de los partidos que entraron por primera vez en los Parlamentos autonómicos con aquéllos. Esto hace que se hayan planteado en su seno

¹ ALMAGRO CASTRO, D. (2018): “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad en la democracia española?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº112, p.117.

distintas reformas a nivel autonómico durante la Legislatura 2015 – 2019 debido a la desaparición de las mayorías absolutas.

2. El sistema electoral español

2.1. El origen del sistema electoral español actual

El origen del sistema electoral español se encuentra en las negociaciones mantenidas por el Gobierno de Adolfo Suárez con la oposición democrática y los procuradores franquistas en 1976. En ellas se aprobaron cuestiones importantes para el futuro sistema electoral español, contenidas en la Ley para la Reforma Política y concretadas en el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, que dictó cuál sería el sistema electoral a seguir para las primeras elecciones democráticas celebradas el 15 de junio de 1977.

Dichos elementos, que se analizan más adelante, son posteriormente ratificados por el artículo 68 de la Constitución Española de 1978 y por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General.

En España se abre el periodo de transición democrática tras la muerte del general Francisco Franco, que instaura la monarquía en la persona de don Juan Carlos de Borbón, Rey Juan Carlos I.

El primer semestre de la Monarquía tiene como Presidente del Gobierno a Carlos Arias Navarro, periodo en el cual Manuel Fraga Iribarne, Ministro de la Gobernación, presenta las primeras reformas legislativas por las cuales se intenta una apertura controlada hacia la democracia, basándose en el texto que presentó en 1976, conocido como “La reforma constitucional: justificación y líneas generales”. Para estudiar dichas reformas se crea la Comisión Mixta del Gobierno y del Consejo Nacional que, tras su estudio, pasa a las Cortes, siguiéndose el procedimiento de urgencia. Mediante este procedimiento, “los proyectos de ley podían ser debatidos y aprobados por el pleno de la Cámara veinticinco días después de su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes, evitando que pasara previamente por una Comisión y estableciendo plazos muy cortos para presentar enmiendas o elaborar su informe la ponencia”².

Durante el Gobierno de Arias Navarro se llevan a cabo tímidas reformas políticas de reconocimiento de derechos, como son el derecho de reunión y el derecho de asociación³. No existió disputa respecto del proyecto de ley del derecho de reunión, pero sí se dio frente

² CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2015): “La ley para la Reforma Política: memoria y legitimidad en los indicios de la transición democrática española a la democracia”, en Revista de Estudios Políticos (nueva época), n.º 168, p. 81.

³ Documentos Legislatura 1971 – 1977. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/CortEsp/1971_1977/DocsLeg1971_1977

al proyecto de Ley de Asociaciones, el cual a pesar de las disputas fue aprobado. Pero necesitaba de la reforma del Código Penal, la cual despenalizaría la existencia de partidos políticos y se podría producir un reconocimiento encubierto de los mismos. Debido a este motivo y a las dudas del Gobierno sobre su aprobación final, la reforma del Código Penal es retirada, sobre todo porque podría suponer la legalización del Partido Comunista. Además, el Consejo Nacional rechazaba todo proyecto de reforma de las Leyes Fundamentales⁴.

El fracaso de las políticas de Arias Navarro en las reformas del sistema español conduce a que el Rey pida su dimisión, lo que se produce el 1 de julio de 1976. El sustituto de este no podía ser designado directamente por el Rey, pues se debía elegir entre una serie de candidatos propuestos por el Consejo del Reino, presidido por Torcuato Fernández – Miranda, presidente de las Cortes al mismo tiempo. Para la elección del sustituto se había llevado a cabo un procedimiento de eliminación sucesiva, tratando de nombrar a un candidato no conflictivo, llevándose a cabo una manipulación para el nombramiento de Adolfo Suárez⁵.

Suárez hace patente, en su primera aparición como Presidente, que seguirá una tesis reformista haciendo una declaración pragmática sobre las intenciones de dar una democracia al pueblo. Para dicha reforma se llevan a cabo negociaciones a dos bandas. Por un lado, con los miembros del régimen y, por otro lado, con la oposición democrática. Además, desde su toma de posesión lleva a cabo varias medidas liberalizadoras, entre las que cabe destacar la actitud de tolerancia hacia las manifestaciones públicas y la legalización de partidos y sindicatos⁶.

Para llevar a cabo la transición democrática no se proponía una reforma como tal de las Leyes Fundamentales del Régimen, sino una ley para la reforma política respetando así la legalidad existente. Fernández–Miranda propone utilizar los propios mecanismos de las Leyes Fundamentales del Régimen, creándose una octava ley fundamental que rompería con el mismo, lo que denominó “de la ley a la ley a través de la ley”⁷. Para ello se sigue el procedimiento establecido en el artículo 10.2 de la Ley fundamental de Sucesiones. Se trataba de “utilizar los mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico de la España franquista

⁴ CONTRERAS CASADO M. Y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2015), *op.cit.* p.81 – 84.

⁵ BILBAO UBILLOS, J. M. Y REY MARTINEZ, F. (2014): “Lecciones de Derecho Constitucional” I, Ed. Lex Nova, Valladolid, p.228.

⁶ Ídem, p.229.

⁷ ILLUECA BALLESTER, J. E. (2018): “La participación política directa en el proceso constituyente español de 1977 – 78”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 19, p.20.

para promover las transformaciones necesarias de ese mismo ordenamiento hasta instaurar en el país una democracia equiparable a los estándares europeos”⁸.

Para la promulgación de la Ley para la Reforma Política (en adelante, LRP), se siguió lo dicho por el Tribunal Supremo en la sentencia dictada el 17 de noviembre de 1975, firmada el 26 del mismo mes. En dicha sentencia se aceptaba el recurso administrativo que proponía el salto a la democracia liberal “mediante la reforma de la legislación fundamental del Régimen”⁹. Por ello, el Gobierno se decantó por un proceso constituyente lento, tratándose de una “solución puente de salida del franquismo hacia la democracia”¹⁰.

La LRP introduce principios de carácter liberal y democrático, configura las instituciones y establece normas específicas para la reforma constitucional. Entre ellas, destacan el principio de soberanía popular, el principio de supremacía de la ley, el reconocimiento de los derechos fundamentales como inviolables, y vinculantes para los poderes públicos, la separación de poderes, el sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad y el reconocimiento del pluralismo político¹¹.

La LRP era un nexo entre las instituciones del franquismo y de la nueva democracia que se quiere instaurar. Para ello dicha ley mantiene atribuciones establecidas en el régimen franquista como, por ejemplo, que el Rey tenga los poderes como Jefe del Estado, además de los poderes para nombrar al presidente del Gobierno, al de las Cortes y al del Consejo del Reino. Además, tendría la facultad de someter a referéndum políticas nacionales, la potestad de disolver las Cortes y la designación de un número de procuradores del Senado. También se mantuvo el principio genérico de la representación proporcional, con la posibilidad de que los procuradores integren “principios correctores”¹².

Respecto de las modificaciones que se proponen destacan la configuración de las instituciones en las que se establecía un sistema bicameral, compuesto por el Congreso de los Diputados y el Senado, con 350 y 207 miembros respectivamente.

En el artículo 1 de la LRP podemos observar los elementos esenciales con los que debe contar cualquier Estado democrático de derecho. En él se dice que “*la democracia, en el Estado*

⁸ Ídem, p.20.

⁹ ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (2020): “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y la dinámica pública”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 45, p.116.

¹⁰ Ídem, p.117.

¹¹ CONTRERAS CASADO M. Y CEBRIAN ZAZURCA, E. (2015), *op.cit.* p.91.

¹² MONTERO GIBERT, J. R. Y FERNANDEZ ESQUER, C. (2018): “Cuatro décadas del sistema electoral español 1977 – 2016”, *Política y Gobernanza, Revista de Investigaciones y Análisis Político* 2, p.9.

español, se basa en la supremacía de la Ley, expresión de la voluntad soberana del pueblo". Además, se reconocen los derechos fundamentales de la persona diciendo que *"son inviolables y vinculan a todos los órganos del Estado"*. En su apartado segundo se dispone que *"la potestad de elaborar y aprobar las leyes reside en las Cortes. El Rey sanciona y promulga las leyes"*. Por ello, posteriormente, en sus artículos se explica la formación de las Cortes (artículo 2), cómo se llevaría a cabo si la iniciativa fuera constitucional (artículo 3) o si fuera un proyecto de ley ordinaria (artículo 4) y la posibilidad del Rey de someter a referéndum *"una opción de interés nacional (...)"* (artículo 5).

En lo que afecta a este trabajo, es necesario indicar que en la Disposición Transitoria 1ª se establecían normas específicas de carácter electoral, como era la atribución al Gobierno de regular las primeras elecciones a las Cortes *"por sufragio universal, directo y secreto, de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio"*. También se disponen los criterios de escrutinio mayoritario para el Senado y la presentación proporcional del Congreso de los Diputados¹³.

Después de la aprobación de la LRP se negocian y acuerdan las reglas para las elecciones democráticas, con posiciones encontradas entre los diversos actores políticos. El Gobierno logra que la oposición democrática renuncie a un referéndum sobre la forma de Estado, la cual se dilucidará en la Constitución. Además, se consigue que no se pidan responsabilidades a los cargos del régimen franquista y la liberación de presos políticos, promulgándose para ello la Ley 46/1977, de 15 de octubre, de Amnistía.

La oposición democrática obtiene la legalización de todos los partidos, incluyendo el PCE, además de poder influir en la elaboración del Real Decreto-ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales, aunque, aun así, no se les permitió negociar propiamente el sistema electoral.

El Real Decreto-ley, en el primer apartado de su preámbulo, establece que las normas que regulen las primeras elecciones democráticas deben responder a tres imperativos: "en primer lugar, el estricto cumplimiento de las previsiones legales de rango fundamental que determinan el número de Diputados y Senadores, el funcionamiento por regla general de la provincia como circunscripción electoral – salvo las peculiaridades de Ceuta, Melilla y los archipiélagos canario y balear y los principios que han de inspirar el sistema electoral para una y otra Cámara; en segundo término, la organización de la democracia que exige hacer

¹³ CONTRERAS CASADO, M. Y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2015), *op.cit.* p92.

sufragio el instrumento de libre opción entre alternativas políticas concurrentes en términos de igualdad; por último, la necesidad de adecuar esta constante de la democracia occidental a las peculiares circunstancias españolas de hoy, en las cuales se trata de introducir instituciones y modos durante mucho tiempo no utilizados”¹⁴.

Además, se negocian unas garantías mínimas de fiabilidad y de igualdad de oportunidades para las cuales se establece el secreto de voto y la pureza del sufragio. Para ello se siguen técnicas del Derecho comparado, “como el voto bajo sobre y en cabina, así como el voto por correo de quienes hayan de emitirlo en lugar distinto a aquél donde se encuentren censado”¹⁵. Para que el voto sea totalmente libre se generalizan la pluralidad de alternativas, la igualdad de oportunidades de las mismas y el control por órganos independientes, garantizándose la defensa de la legalidad del proceso electoral.

El Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (en adelante, RDLNE), regula las primeras elecciones de la democracia tras la dictadura franquista. Además, en su exposición de motivos hace entrever los elementos de la fórmula electoral, estableciéndose así las “reglas del juego”¹⁶ y desarrollándose posteriormente en su articulado.

Se dispone en la exposición de motivos del RDLNE que para la celebración de las elecciones se maximiza la extensión del sufragio activo y pasivo, estableciéndose que podrán votar todos los españoles mayores de edad, los cuales son electores y posibles electos, garantizándose la objetividad a través de la instrumentalización del régimen de incompatibilidades. La organización electoral se encargará a las Juntas Electorales.

En relación con los senadores, se elegirán un total de 207 miembros a través de un sistema mayoritario limitado, votando cada elector a un máximo de tres miembros. La LRP atribuye a cada provincia la elección de cuatro senadores, excepto las provincias insulares, a las cuales atribuye un escaño senatorial más. Respecto de los diputados, se elegirán dos por provincia, y el resto se dividirá en función de la población, atribuyéndose un escaño por cada 144.500 habitantes o restos de población superiores a 70.000, componiendo un total de 350

¹⁴ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Párrafo primero. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>

¹⁵ Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Párrafo quinto. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>

¹⁶ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018): “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977 – 2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”. MORENO GONZÁLEZ, G. (2018): “Juventud y Constitución. Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario”, fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, p.189.

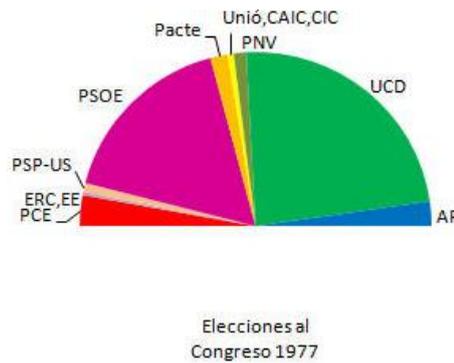
diputados. La elección para los miembros del Congreso será a través de la representación proporcional, siendo las candidaturas completas, cerradas y bloqueadas, dependiendo así el orden de las listas de los órganos de dirección de los partidos.

La distribución del número de escaños se hará de acuerdo con la regla D'Hondt, fórmula con la que se pretende que en una sola operación se resuma el funcionamiento del cociente electoral y el cómputo de restos. Si en el recuento de los votos no se ha superado un 3% de los votos emitidos en la circunscripción, dicho partido será excluido del reparto. De esta manera se establece la barrera electoral y se crea un sistema en el cual no todos los partidos tienen representación parlamentaria. Con ello se pretende corregir el excesivo fraccionamiento de la representación parlamentaria, consiguiendo “fortalecer a los partidos políticos en general y a los que obtuvieran respaldo electoral mayoritario en particular”¹⁷.

Al RDLNE se remite el Real Decreto 679/1977, de 15 de abril, por el que se convocan elecciones generales a las Cortes españolas, celebrándose las mismas el 15 de junio de 1977, cuyo resultado configuró las Cortes Constituyentes. En las mismas participó un 78,83% del censo electoral.

A dichas elecciones concurren 156 partidos y 22 coaliciones. Los escaños del Congreso de los Diputados que obtuvo cada fuerza política fueron de 165 para UCD, de 118 para el Partido Obrero Español (PSOE), de 20 para el Partido Comunista de España (PCE), de 16 para Alianza Popular (AP), de 6 para el Partido Socialista Popular – Unidad Socialista, de 11 para Pacte Democràtic per Catalunya, de 8 para el Partido Nacionalista Vasco (PNV), 2 para Unió del Centre i la Democràcia Cristiana de Catalunya y 1 para Esquerra de Catalunya, Euskadiko Ezkerra y Unión Navarra de Izquierda, Candidatura Aragonesa Independiente de Centro y Candidatura Independiente Centro (Castellón).

¹⁷ PRESNO LINERA, M. (2018): “El sistema electoral español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978”, *Historia Constitucional*, 19, p.107.



Reparto de votos en las elecciones generales de 15 de junio de 1977 [Internet]. 1977 [citado 17 marzo 2020]. Disponible en:
<http://www.historiaelectoral.com/e1977.html>

En el Senado los resultados fueron de 107 escaños para la UCD y de 51 escaños para el PSOE¹⁸.

Con los resultados, el Rey encargó a Adolfo Suárez la formación de Gobierno al ser el líder de la fuerza política más votada, siendo necesario que pactara con otras fuerzas políticas para conseguir finalmente un Gobierno.

Así se llega al proceso constituyente español y la creación de la Constitución Española de 1978. Siguiendo a Lucas Verdú, nuestro proceso constituyente era heterodoxo, es decir, no seguía los elementos establecidos por la doctrina. Según la doctrina, para un proceso constituyente es necesario un “Gobierno provisional a quien se le encomiende la misión de organizar la transición pacífica del régimen anterior al nuevo y una Asamblea Constituyente unicameral encargada de redactar la Constitución”¹⁹. El autor también lo califica como un proceso singular y *sui generis*, debido a su realización a través de la legalidad, es decir, a través de la tramitación de una octava ley fundamental, como hemos indicado anteriormente, teniendo así el proceso constituyente “una base jurídica fundamental, previa e impuesta”²⁰.

Para la elaboración del texto constitucional se sigue el artículo 3 de la LRP, donde se establecían normas específicas para la “reforma constitucional”²¹. El mismo establecía que la iniciativa pertenecía al Gobierno o al Congreso de los Diputados, siendo necesaria la

¹⁸ Elecciones Generales 1977. Elecciones al Congreso y al Senado 1977. Disponible en:
<http://www.historiaelectoral.com/e1977.html>

¹⁹ LUCAS VERDÚ, P. (1978): “La singularidad del proceso constituyente español”, Revista de Estudios Políticos, n.º 1, p.11.

²⁰ Ídem, p.13.

²¹ ILLUECA BALLESTER, J. E. (2018), *op.cit.* p.22.

aprobación por la mayoría absoluta de los miembros de las Cámaras y posteriormente sometida a referéndum nacional²².

Para la elaboración del texto constitucional se crea una comisión de parlamentarios representativa de las fuerzas políticas que componían la Cámara, que redactan un anteproyecto que se entrega como borrador en diciembre de 1977, después del cual se abre la posibilidad de presentar enmiendas al texto en el Congreso de los Diputados. Tras las modificaciones pertinentes a raíz de las enmiendas, el texto resultante se debate en el Pleno del Congreso y se aprueba el 21 de julio de 1978. Dicho texto aprobado se discute en la Comisión Constitucional del Senado, que introduce sus propias modificaciones, debatiéndose el mismo en el Pleno y siendo aprobado el 5 de octubre del mismo año.

Al ser diferentes los textos aprobados por las Cámaras, se remite el proyecto a una Comisión Mixta de diputados y senadores, que redactó un texto único y definitivo, aprobándose por ambas Cámaras el 31 de octubre de 1978. El texto se somete a referéndum nacional el 6 de diciembre de 1978, obteniendo un 88% de votos a favor y una participación del 67%²³.

La Constitución fue promulgada y sancionada por el Rey el 27 de diciembre ante las Cortes Generales y se publica en el Boletín Oficial del Estado el 29 de diciembre de 1978 entrando ese mismo día en vigor²⁴.

Durante el proceso constituyente se tienen que llevar a cabo pactos entre las fuerzas políticas debido a la crisis social y económica existente, como los conocidos como *Pactos de la Moncloa*. También, durante el proceso, se observa el problema del modelo territorial, es decir, el problema de la ordenación del Estado, optándose por un Estado de autonomías que constituía un modelo intermedio entre el Estado unitario y el federal²⁵.

Por todo lo anterior, se dice que “la Constitución de 1978 es una Constitución de todos y de nadie en particular. Es fruto de un amplio consenso, y eso significa que es asumible por la inmensa mayoría, aunque no resulte plenamente satisfactoria para ningún grupo en particular. En una valoración de conjunto o global puede afirmarse que la Constitución, como producto histórico, responde con bastante exactitud a la realidad de la sociedad

²² CONTRERAS CASADO, M. Y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2018), *op.cit.* p.92.

²³ Referéndum Constitución Española 1978, “porcentajes”. Disponible en: <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/telec/ref/ref78/r22.htm>

²⁴ BILBAO UBILLOS, J. M. Y REY MARTÍNEZ, F. (2014), *op.cit.* p.236 – 238.

²⁵ Ídem, p. 239 y 241.

española de 1978, al estado de la opinión pública en aquel momento y a la correlación de fuerzas entre las distintas opciones políticas”²⁶.

El artículo 68 constitucionaliza y dota de rigidez los elementos del sistema electoral establecidos en el RDLNE²⁷, el cual establece:

“1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.

4. El Congreso es elegido por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.

5. Son electores y elegibles todos los españoles que estén en pleno uso de sus derechos políticos.

La ley reconocerá y el Estado facilitará el ejercicio del derecho de sufragio a los españoles que se encuentren fuera del territorio de España.

6. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta días y sesenta días desde la terminación del mandato. El Congreso electo deberá ser convocado dentro de los veinticinco días siguientes a la celebración de las elecciones”.

Dicho artículo, junto al artículo 69 C.E., dispone la normativa básica para la elección de los componentes de las Cámaras (Congreso y Senado). Estos se complementan con el artículo 70 C.E. que regula la inelegibilidad, incompatibilidad y garantías del proceso electoral.

En la Constitución española se prevén rasgos esenciales para las elecciones en otros ámbitos territoriales, como las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales. Respecto de las Comunidades Autónomas, el artículo 152.1 C.E. establece los elementos del sistema electoral que deben seguirse para aquellas que se constituyan por la vía del artículo 151 C.E. Se dispone que estas establecerán una Asamblea Legislativa como institución de

²⁶ *Ibidem*, p.244.

²⁷ FERNANDEZ ESQUER, C. (2018), *op.cit.* p.190.

autogobierno, que la misma se elegirá por sufragio universal con arreglo a un sistema proporcional, el cual debe dar representación a todas las zonas del territorio. En concreto, el tenor literal del artículo 152.1 C.E. dice: “En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea”. A ello nos volveremos a referir más adelante.

En la articulación de la elección de los representantes también tienen importancia el artículo 23 C.E. relativo al derecho de participación y el artículo 81.1 C.E. que, como hemos mencionado anteriormente, establece la reserva de regulación a través de ley orgánica.

Respecto del artículo 23 C.E., se reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos y la posibilidad de acceder a cargos públicos en condición de igualdad. Ello, según el artículo 81.1 C.E., ha de legislarse a través de ley orgánica. Por ello, el Tribunal Constitucional analizó el papel que tenía el legislador en el mismo, en concreto, el papel del legislador autonómico. Ello se debe a que según el Tribunal no hablamos de una competencia exclusiva del Estado, interviniendo las Comunidades Autónomas “para definir los aspectos no esenciales del derecho y únicamente cuando dispongan de competencias sectoriales sobre la materia”²⁸.

Cabe apuntar ahora que la Constitución hace mención de la organización de las Comunidades Autónomas en su artículo 147.2. c), que “atribuye a la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma la organización de sus propias instituciones”²⁹, por lo que es posible que los Estatutos de Autonomía establezcan un sistema de elección para sus Asambleas Legislativas.

Dicha reserva de competencias se contempla en el artículo 148.1^a C.E., que “atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para la organización de sus instituciones de

²⁸ BIGLINO CAMPOS, B. (2009), “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación de legislador autonómico”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A (dir.): “El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.16.
²⁹ Ídem, p.14.

autogobierno”³⁰. En la Sentencia 89/1984, de 28 de septiembre, se reconocía la capacidad del legislador autonómico para articular el sistema electoral (se trata de un contenido del Estatuto).

La intervención del Estado en la materia electoral también deriva del artículo 149.1.1 de la Constitución, el cual garantiza las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos. Según el Tribunal Constitucional “el precepto debe interpretarse desde el bloque de la constitucionalidad y hacerse compatible con el principio de autonomía, por lo que no exige un tratamiento jurídico uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos en todo tipo de materias y en todo el territorio del Estado”³¹, aunque se reconoce que el Estado debe fijar el contenido del derecho o las posiciones jurídicas fundamentales. Lo anterior no conlleva que las Comunidades Autónomas no tengan poderes sobre la misma materia, puesto que podrán establecer su propio régimen jurídico siempre que respeten las condiciones básicas establecidas. De todo esto se hablará más específicamente en el apartado relativo a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia electoral.

En las elecciones de 1982 se puede decir que se afianza la democracia inaugurada con la Constitución de 1978 tras darse la alternancia en el Gobierno, además de producirse una transformación del sistema de partidos y dándose unas nuevas pautas de competencia electoral, por lo que se vuelve necesaria la tramitación de una ley para la regulación de las elecciones.

Hay que tener en cuenta que el artículo 81.1 C.E. disciplina que el régimen electoral general ha de ser desarrollado mediante ley orgánica. Dicha norma debía tener tres finalidades: completar el sistema electoral establecido en la Constitución, asegurar las garantías procedimentales en el ejercicio del derecho de sufragio y conseguir la unidad básica en el Estado del ejercicio de este³².

Se establece así la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), que concreta los elementos que componen el sistema electoral español, en el que destaca la continuidad de las variables básicas del sistema electoral tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado, establecidas con anterioridad en el RDLNE. Alfonso

³⁰ *Ibíd*em, p.15.

³¹ *Ibíd*em, p.17.

³² SANTAYOLA MACHETTI, P. (1987): “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, *Revista de derecho político*, 24, p.34

Guerra, vicepresidente del Gobierno, “justificó el mantenimiento de los elementos del sistema electoral sobre la base de la unanimidad existente entre todos los partidos de la Cámara”³³. El mantenimiento de los elementos regulados por el RDLNE por la LOREG era previsible debido a la asimilación por los partidos políticos del funcionamiento básico del sistema electoral. Además, “la continuidad del sistema electoral suponía una prueba adicional de su auténtica institucionalización”³⁴.

En la LOREG se regulan los aspectos relativos al derecho de sufragio activo y pasivo, al contenido primario del régimen y del procedimiento electoral, a los delitos electorales, a los censos electorales, a la ordenación de gastos, subvenciones electorales y su procedimiento de control y garantías judiciales, a la elección de diputados y senadores y a las elecciones municipales de los Cabildos Insulares Canarios y diputaciones provinciales. Además de aspectos relativos a las elecciones autonómicas (que se tratan más adelante) y las elecciones europeas.

2.2. Críticas y problemas del sistema electoral español

El sistema electoral que se estableció en 1978 tenía un propósito subyacente: tratar de reforzar el papel de los partidos políticos y asegurar la estabilidad del Gobierno. Para ello se manipulan los componentes de proporcionalidad del sistema. En nuestro sistema “se favorece la formación de partidos que obtengan más del 20 por 100 de los votos en el territorio nacional o autonómico y penaliza porcentajes menores”³⁵.

Siguiendo a Penadés y Santiuse, el sistema electoral español se puede descomponer en tres subsistemas³⁶:

- Subsistema mayoritario: reparto de escaños entre 1 a 5, alta tasa de desproporcionalidad y tendencia al bipartidismo.
- Subsistema intermedio: reparto de 6 a 9 escaños y cierta desproporcionalidad.
- Subsistema proporcional: reparto de 10 o más escaños, proporcionalidad y tendencia al multipartidismo.

³³ MONTERO GIBERT, J.R. Y FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018), *op.cit.* p.11.

³⁴ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018), *op.cit.* p.11.

³⁵ BILBAO ARRESE, J. M. (1994), “Ley electoral y sistema de partidos en España”, en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n.º 85, p.314.

³⁶ PENADÉS, A. Y SANTIUSE, S. (2013), “La desigualdad en el sistema electoral español y el premio a la localización del voto”, en Revista Española de Ciencias Políticas, n.º 32, p.91.

En España, el subsistema más usado es el mayoritario, encontrándose en 28 circunscripciones, lo que guarda relación con la desigualdad en la representación de la población³⁷ y otorga sobrerrepresentación a las circunscripciones menos pobladas³⁸.

Se crea este sesgo mayoritario cuando hay suficientes distritos pequeños que dan una ventaja a los partidos políticos mayoritarios sobre los intermedios o pequeños. Este sesgo sobrerrepresenta a los dos partidos más votados, creándose mayorías parlamentarias sólidas que han dado lugar a mayorías fabricadas o *manufactured majorities*, que son “mayorías parlamentarias alcanzadas por un partido con la mayoría relativa de votos, en virtud de los efectos mecánicos del sistema electoral”³⁹, lo que se ve favorecido por los efectos psicológicos, en este caso concreto “por la tendencia de los electores a votar de forma estratégica, haciéndose eco de las interesadas llamadas al voto útil por parte de los grandes partidos políticos”⁴⁰, por lo que los votos sin representación o malgastados han descendido sus porcentajes haciendo que la tercera fuerza política, que generalmente son partidos medianos o pequeños, tenga muchas dificultades para obtener representación, como ha podido suceder en el pasado, por ejemplo, con los casos de IU o UPyD.

Esto lleva a preguntarse si se favorece la concentración del voto en nuestro sistema. La respuesta debe ser afirmativa, pues “cualquier sistema electoral que no utilice un distrito único ofrece ventajas para la concentración del voto”⁴¹. Esto conlleva hacerse otra pregunta: ¿qué partidos minoritarios son favorecidos? Lo son aquellos que concentren su apoyo, es decir, los partidos nacionalistas, pues los partidos pequeños con el voto no concentrado resultan perjudicados con respecto a las mayorías a nivel estatal. Por ello tiene gran influencia la localización del voto.

En el caso español vemos cómo las provincias menos pobladas de carácter rural, con un pensamiento más conservador, tienen una sobrerrepresentación frente a las provincias con grandes núcleos urbanos, los cuales, parecen tener, un pensamiento más progresista. Se genera así una desigualdad en el voto, “rompiéndose la regla de equilibrio demográfico entre

³⁷ Ídem, p.91.

³⁸ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017), “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, en Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 109, p.244; y PENADÉS, A. Y SANTIUSE, S. (2013), *op.cit.*, p.92.

³⁹ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018), *op.cit.* p.193.

⁴⁰ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017), *op.cit.* p.244.

⁴¹ PENADÉS, A. Y SANTIUSE, S. (2013), *op.cit.*, p.103.

circunscripciones que exige que cada representante sea elegido por un número igual de electores”⁴².

La representación mínima genera un prorrateo desviado o *malapportionment*, que consiste en el desajuste entre la población que integra la circunscripción y el reparto de escaños. El prorrateo desviado de los escaños produce el sesgo conservador, observándose que “los partidos mayoritarios de centro–derecha resultan más sobrerrepresentados que los de centro–izquierda, mientras que los minoritarios de centro–derecha, resultan menos infrarrepresentados que los de centro–izquierda”⁴³. Ello se debe a la distribución de escaños en virtud de la concentración de electores, a la magnitud de la circunscripción y, no menos importante, a los elementos sociológicos como la edad, la educación, el uso de las tecnologías y el lugar de residencia.

El sistema electoral español recibe varias críticas tanto en el plano político como en el social, lo cual es extensible a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Se critica la desproporcionalidad de los resultados, la desigualdad del voto de los electores, el carácter cerrado y bloqueado de las listas y la infrarrepresentación de los partidos pequeños. En el ámbito internacional entra en contradicción con lo establecido en el Documento de Copenhague de la Organización de la Seguridad y Cooperación en Europa y con el Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral de la Comisión de Venecia⁴⁴, en el cual, en su apartado I.2⁴⁵, se establece la igualdad de sufragio. Según dicho documento la igualdad de sufragio supone la igualdad del número de votos (“cada votante tiene derecho a un voto; cuando el sistema electoral concede a los votantes más de un voto, cada votante tiene el mismo número de votos”⁴⁶), además de la igualdad en el poder del voto (“los escaños deberán repartirse por igual entre las circunscripciones”⁴⁷).

En este sentido, se han propuesto modificaciones al sistema electoral español desde parte de la doctrina, algunas de las cuales afectan a la legislación ordinaria y otras son

⁴² SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017), *op.cit.*, p.245.

⁴³ MONTERO GIBERT, J.R. Y FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018), *op.cit.*, p.15.

⁴⁴ SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017), *op.cit.* p.245.

⁴⁵ CÓDIGO DE BUENAS PRACTICAS EN MATERIA ELECTORAL: DIRECTRICES E INFORME EXPLICATIVO, por Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. Disponible en:

https://www.te.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/codigo_buenas_practicas_pdf_18140.pdf

⁴⁶ Ídem, I.2.2.1.

⁴⁷ Ibídem, I.2.2.2.

modificaciones a los preceptos de la Constitución⁴⁸. Quizás las más importantes se llevaron a cabo en el Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de 24 de febrero de 2009 del Consejo de Estado, entre las que destacan las siguientes:

- Españoles ausentes: trata de añadir a las circunscripciones nacionales una circunscripción especial para los españoles residentes en el extranjero.

El Consejo de Estado se plantea la titularidad del sufragio activo de éstos respecto a las elecciones locales. Para ello, y debido a las críticas que podía recibir, planteó la posibilidad de incluir algún requisito adicional más allá de la nacionalidad y la edad, “con el fin de asegurar la conexión del elector con la vida política del país”⁴⁹. El Consejo, en el Informe, planteó “la vinculación efectiva con el municipio español de inscripción que se plasmaría y que no hubiera transcurrido un determinado periodo de tiempo desde que lo abandonó (...) y la pérdida del derecho de voto en las elecciones locales españolas para aquellos españoles que pudieran votar en el municipio extranjero de residencia”⁵⁰.

Respecto a la forma del ejercicio del voto tiene en cuenta la inscripción censal y el procedimiento de votación; además, regula expresamente los “medios específicos de la campaña electoral en el exterior, con el objetivo de garantizar la posición de igualdad entre ausentes y residentes en España a la hora de recibir información electoral”⁵¹.

- Extranjeros residentes en España: se prevé que puedan votar los ciudadanos de Estados miembros de la Unión Europea y aquellas personas naturales de países con los que España tenga firmados convenios, pero se deja fuera a poblaciones que suponen un gran peso en nuestro territorio. Respecto de lo anterior, el Consejo de Estado propone la eliminación del principio de reciprocidad, reconociendo así la posibilidad de participación, por ejemplo, de la población marroquí y china. Con ello trata de asegurar la representación a nivel local y favorecer su integración en el municipio⁵². Además, trata de vincular el derecho de sufragio con la idea de residencia y no con la idea de nacionalidad.

⁴⁸ BIGLINO CAMPOS, P. (2014), “Reforma de la Constitución y reforma del sistema electoral”, en *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, n.º 23, p.293 – 298.

⁴⁹ MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. (2020): “El impacto en el ordenamiento jurídico español del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º45, p.409.

⁵⁰ Ídem, p.410.

⁵¹ Ibídem, p.412.

⁵² Ídem, p.407.

- Modificación del tamaño de la circunscripción y el número de escaños a repartir: se propone revisar el sistema de asignación de restos, en vez de repartir por población de la circunscripción electoral se propone repartir los restos a nivel estatal. Para aumentar la proporcionalidad en la atribución de escaños se propone el aumento de diputados a 400 y la reducción de la representación mínima inicial por provincia a un diputado⁵³.
- Fórmula electoral: en el Informe del Consejo de Estado de 2009 se propone que para mejorar la relación entre los porcentajes de sufragio y los escaños que se consiguen se sustituya la fórmula D'Hondt por la fórmula Hare, además de establecer que “los restos sobrantes a nivel provincial, en cuanto votos que no han servido a las respectivas candidaturas para obtener representación, se utilizaran – en cómputo global – para la atribución de escaños adicionales a aquellos partidos que, por las características del sistema electoral español tuvieran los restos mayores”⁵⁴.
- Cambio en las listas electorales: el Consejo de Estado informó de que se vería positiva cualquier reforma en la cual los electores se sintieran más participes en el proceso, no descartando así el voto preferencial como forma de apertura de listas electorales (propuesto en algunas reformas de las Comunidades Autónomas que veremos más adelante).

Respecto de los principales partidos políticos (PSOE, PP, Ciudadanos, Podemos y VOX), también han hecho referencia a propuestas de cambio en el sistema electoral en sus respectivos programas:

- El PSOE⁵⁵ propone reformar el voto de los españoles residentes en el extranjero, suprimiendo el voto rogado. Respecto de los residentes extranjeros propone ampliar los Estados con los que firmar convenios de reciprocidad.
- En el programa electoral del PP⁵⁶ se propone reformar la LOREG respecto del voto rogado para “facilitar la participación de los españoles en el exterior en los diferentes procesos electorales”.

⁵³ Ibidem, p.414.

⁵⁴ Ibidem, p.414.

⁵⁵ Programa electoral. PSOE. Elecciones generales 2019. Disponible en: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

⁵⁶ Programa electoral. PP. Elecciones generales 2019. Disponible en: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf>

- VOX⁵⁷ propone la reforma del sistema electoral, estableciendo en su programa electoral que “una parte de los diputados serán elegidos por distrito único nacional” y eliminar la supresión de cuotas en las listas electorales.
- Podemos⁵⁸, propone en su programa la sustitución de la fórmula D’Hondt por la de Sainte – Laguë, establecer listas cremallera “garantizando la presencia de mujeres en las instituciones”, reformar la ley electoral del Senado, derogación del voto rogado y creación de una circunscripción electoral exterior. Además de reconocer el derecho de sufragio a partir de los 16 años.
- Ciudadanos⁵⁹ propone la modificación de la barrera electoral al 6% en el caso de las coaliciones electorales, desbloquear las listas electorales y eliminar el actual sistema del voto rogado.

Los grandes problemas que se plantean ahora mismo con respecto al sistema electoral se hicieron patentes en las elecciones generales de 2015 y 2016. Dichas elecciones estuvieron marcadas por un aumento de la oferta electoral y una mayor dispersión del voto.

Cabe preguntarse si el sistema electoral ha fracasado o si ha llegado a producir sus efectos. Estas preguntas se plantean porque se ha utilizado el mismo sistema que las veces anteriores pero con la aparición de partidos nuevos, lo que ha dado lugar a una mayor complejidad en la formación de Gobierno.

Con todo ello podemos decir que nuestro sistema electoral ha seguido produciendo sus efectos, es decir, busca la estabilidad gubernamental y un sistema de partidos no muy fragmentado. Aunque en los últimos comicios celebrados se ha podido observar que dicho sistema puede dar lugar a un sistema de partidos más amplio que el tradicional bipartidismo hasta 2015. La irrupción de Podemos, Ciudadanos y, en las últimas elecciones, VOX, hace que los votos recibidos se dividan entre las fuerzas políticas que representan las marcadas ideologías de derechas y de izquierdas.

Todo lo anterior hace referencia al sistema electoral nacional, pero ¿qué ocurre en los sistemas electorales autonómicos?

⁵⁷ Programa electoral. VOX. Elecciones generales 2019. Disponible en: https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/2018m/gal_c2d72e181103013447.pdf

⁵⁸ Programa electoral. Podemos. Elecciones generales 2019. Disponible en: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf

⁵⁹ Programa electoral. Ciudadanos. Elecciones generales 2019. Disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

El sistema electoral autonómico se encuentra regulado por la Constitución, por la LOREG, los Estatutos de Autonomía y, en última instancia, por las leyes electorales autonómicas.

Según Torres del Moral⁶⁰, el sistema electoral autonómico en los Estatutos de Autonomía se puede articular de tres maneras:

- Utilizando la repetición de normas constitucionales básicas o reiterando el mandato de las mismas.
- Regulando el número de diputados que integran las Asambleas legislativas, la circunscripción electoral, la cuota fija de escaños y la asignación del resto de acuerdo con la población y la barrera electoral.
- Remisión de la regulación a las leyes electorales autonómicas.

La regulación ha dado lugar a establecer una fórmula proporcional, con la variante D'Hondt, con una circunscripción provincial salvo las Comunidades Autónomas archipelágicas -que establecen la isla como tal- y algunas Comunidades uniprovinciales que han establecido circunscripciones más pequeñas que la provincia -como las Comunidades de Asturias o Murcia antes de su reforma electoral de 2015-, la cuota mínima de escaños por circunscripción, el establecimiento de la barrera electoral y el número elevado de diputados para el funcionamiento del sistema proporcional en todas las Comunidades Autónomas⁶¹, entre otros motivos, debido a los Acuerdos Autonómicos de 1981, de los cuales se hablará más adelante.

Como se verá, la mayoría de las elecciones autonómicas se rigen por reglas comunes a las del Congreso de los Diputados, estableciéndose así un alto grado de homogeneidad y uniformidad.

Los legisladores autonómicos han atribuido a las circunscripciones menores una cuota fija de escaños antes de distribuir los demás en proporción a la población, lo que ha dado lugar, como en el sistema electoral nacional, a que se produzca una sobrerrepresentación de las circunscripciones electorales pequeñas y una infrarrepresentación de las circunscripciones electorales más grandes, donde los efectos de la proporcionalidad del sistema son más

⁶⁰ TORRES DEL MORAL, A. (2009), "Sistema electoral y sistema de partidos en las Comunidades Autónomas", en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC.

⁶¹ Ídem, p.222.

evidentes. Es decir, se sigue un prorrateo de escaños dinámico⁶² el cual sigue lo establecido en el artículo 68.2 de la Constitución para el Congreso de los Diputados.

El prorrateo desviado o *malapportionment* que se produce contradice el principio de igualdad de sufragio, puesto que “ocasiona que unos electores posean un voto comparativamente más valioso o influyente que el de otro a la hora de elegir a sus representantes políticos”⁶³. Pero, a través de este mecanismo, se ha asegurado y justificado la representación de los interesados en los territorios más despoblados y rurales. A través de este mecanismo compensatorio, se asegura que las circunscripciones satisfagan sus intereses, siguiendo así lo establecido en el artículo 152.1 de la Norma Suprema en su exigencia de representación de las diversas zonas del territorio para los sistemas electorales autonómicos.

⁶² FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2018): “Sistema electoral de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, n.º 45, p.44

⁶³ Ídem, p.46.

3. El sistema electoral de las Comunidades Autónomas

3.1. Origen del sistema electoral autonómico

El origen de la formación de los sistemas electorales autonómicos lo encontramos en los Acuerdos Autonómicos firmados por UCD y PSOE en 1981. Estos acuerdos, junto con los de 1992 entre el PSOE y PP (aunque en este último caso no afectan tanto a la materia de estudio de este trabajo), han tenido una importante incidencia en la estructuración territorial del Estado surgido tras la Constitución Española de 1978.

En la Norma Suprema se establece el Estado como autonómico como consecuencia de la descentralización política española. Dicho Estado se inspira en la II República, que hablaba de regiones y establecía un Estado integral en la Constitución de 1931, y en otros ordenamientos jurídicos como el Estado Regional italiano⁶⁴.

Además, en la etapa preconstituyente los partidos progresistas tenían ideas federales o confederales, subrayándose el carácter multinacional del Estado español y tratando de reconocerse el derecho de autodeterminación para Cataluña, País Vasco y Galicia. En las negociaciones que se llevan a cabo para la elaboración de la Constitución se sustituye el término autodeterminación por el de nacionalidades; por ello, “en el momento en el que la Constitución se iba elaborando, se decidió que el Estado no sería centralizado, sino que estaría basado en la autonomía territorial, a través de la promulgación de los entes preautonómicos”⁶⁵.

Dichos entes preautonómicos tenían carácter administrativo, ejerciendo las competencias de gestión transferidas desde la Administración del Estado y las Diputaciones provinciales⁶⁶. Estas características se extendieron a través de Reales Decretos –leyes en 1978 a todas las regiones de España, estableciéndose así una autonomía territorial y la descentralización del Estado por la que se opta en la Constitución Española.

En la Constitución de 1931 se encuentra el principio dispositivo, el cual hace suyo la Constitución de 1978, regulando así la organización territorial del poder político. Esto se

⁶⁴ Para más información ver Dueñas Castrillo, A. I., “Diálogos en la construcción del Estado Regional entre España e Italia”, en Iacometti, M. y Martinelli, C., *La Costituzione spagnola quarant'anni dopo*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna (Italia), 2020.

⁶⁵ DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2018), “El Estado Autonómico Español”, en BERNAL, M. y PIZZOLO, C. *Modelos para armar: procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel*, p.177.

⁶⁶ Sinopsis Disposición Transitoria 1ª. Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=4>

debe al reconocimiento del derecho de autonomía establecido en el artículo 2 de la Norma Suprema, debido al cual se atribuye “a la voluntad de las naciones y regiones un papel decisivo en el proceso de construcción de un nuevo modelo de organización territorial”⁶⁷.

También podemos observar el principio de unidad y el principio de autonomía en nuestra Constitución. Se ve cómo el poder constituyente acepta la fragmentación entregando parte del poder a un ente subordinado y permitiendo que el régimen autonómico se adecúe en cada caso a las características de las regiones y nacionalidades.

Estos principios se manifiestan en la creación y delimitación de las entidades territoriales, en la distribución del poder entre estas y las instancias centrales del Estado, en la potestad de impulsar la creación y organización de las Comunidades Autónomas y en la facultad de redefinir el ámbito de su autonomía (que se atribuye a través de los Estatutos).

Por todo lo anterior la autonomía “se presentaba como una fórmula capaz de resolver esas cualificadas demandas y provocar, respecto de ellas, una mejor integración territorial (...). Era una fórmula de organización estatal más democrática y eficaz que la centralización y, en consecuencia, que la autonomía debía generalizarse en todo el territorio del Estado”⁶⁸.

La Constitución Española prevé dos vías para acceder a la autonomía. Por un lado, la conocida como vía rápida, dispuesta en el artículo 151 C.E. y la Disposición Transitoria 1ª. Quienes siguieran este procedimiento tendrían desde su creación un marco competencial más amplio. Esta vía rápida fue seguida por Cataluña, País Vasco, Galicia y Andalucía. Por otro lado, la conocida como vía lenta, establecida en el artículo 143 C.E. y la Disposición Transitoria 2ª, seguida por el resto de las Comunidades Autónomas.

Tras los debates surgidos en torno a la creación de los Estatutos de Autonomía de Galicia y Andalucía y la incertidumbre alrededor de la formación de las demás Comunidades, las principales fuerzas políticas, UCD -que sostenía el Gobierno en la época- y PSOE, desarrollan un acuerdo para el perfeccionamiento de la autonomía, siguiendo el informe de la comisión de expertos presidida por García de Enterría.

El informe de la comisión “proponía una generalización, relativamente rápida, de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con una serie de criterios que en parte debían ser

⁶⁷ FOSSAS ESPALDER, E. (2007), “El principio dispositivo en el Estado Autonómico”, en *Revista de Derecho Político*, n.º 5, p.157.

⁶⁸ ARAGÓN REYES, M. (2006), “La construcción del Estado Autonómico”, en *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 54 – 55, p.77.

objeto de pacto político entre los partidos y en parte debían instrumentarse mediante una ley orgánica que ordenara todo el proceso de descentralización”⁶⁹.

El Pacto Autonómico de 1981 comprendía temas político–administrativos, económico–financieros y recogía dos anteproyectos de ley: el del Fondo de Compensación Interterritorial y el de la Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico. Según la rúbrica se pretendía lo siguiente:

“En primer lugar y desde la responsabilidad que existe un planteamiento de Estado, diseñar las bases operativas que hagan posible la profundización del proceso autonómico.

En segundo lugar, la generalización del proceso, para lograr, en un plazo razonable de tiempo, una distribución homogénea del poder reconociendo las diversas peculiaridades de las necesidades y regiones.

En tercer lugar, la armonización del desarrollo institucional y legislativo autonómico, que redundará en una mayor claridad del ordenamiento y en una reafirmación de la seguridad jurídica, que permitirá el acercamiento de las posiciones de las distintas fuerzas políticas”⁷⁰.

En este pacto se generalizó el sistema de acceso a la autonomía por la vía del artículo 143 C.E., que otorgaba una menor amplitud competencial, a excepción de Navarra, que accede por la vía de la Disposición Transitoria 1ª.

Estos pactos cierran el mapa autonómico, fijándose las Comunidades Autónomas que lo componen y el procedimiento para la aprobación y tramitación de sus respectivos Estatutos. En él también se acuerda la extensión de la Asamblea Legislativa y Gobierno para todas las Comunidades (además del resto del modelo institucional que se establecía en el artículo 152.1 C.E. para las Comunidades que se formaran a través de la vía rápida y del que se hablará más adelante). Además, se fijan algunos criterios sobre la Administración autonómica y local y un sistema de medidas económico–financieras.

Respecto de las elecciones para las Asambleas Legislativas, se preveía en el Pacto mencionado que las elecciones se celebrarían en todas las Comunidades Autónomas el mismo día. Dicho día habría de oscilar entre el 1 de febrero y el 31 de mayo (esto se concretó en el Pacto Autonómico de 1992, en el cual se establece que las elecciones se celebrarán el último domingo de mayo cada cuatro años). Además, se disponía que tales elecciones podían

⁶⁹ AJA FERNÁNDEZ, E. (1996), “Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, n.º 2, p.124.

⁷⁰ Presidencia del Gobierno. (1981), *Acuerdos Autonómicos 1981*. Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección Informe, n.º 36, p.4.

celebrarse junto con las generales o municipales, o ellas solas. Se establecía que los candidatos a parlamentarios debían ser elegidos de forma directa.

En el documento en el que figura el pacto se acuerda que la circunscripción sería la provincia. En concreto, el tenor literal dice lo siguiente:

“En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la provincia será la circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convengan otra cosa por unanimidad.

En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia.

En el caso de Canarias y Baleares, los partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y, caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla”⁷¹.

Respecto del estatuto de los miembros de las Asambleas se establecía que estos gozarían de la inviolabilidad por las opiniones manifestadas y los votos emitidos en el ejercicio de su cargo. Además “no podrán ser detenidos ni retenidos por los actos delictivos cometidos en el territorio de su Comunidad Autónoma”⁷² salvo en caso de flagrante delito, que será juzgado por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Se establecía que las Asambleas Legislativas podían funcionar en sesiones ordinarias y extraordinarias. Además, respecto de su funcionamiento los Estatutos debían prever:

- La duración de los periodos ordinarios en cuatro meses y la convocatoria de sesiones extraordinarias.
- El establecimiento del percibimiento de dietas por los asamblearios, negándose el establecimiento de un sueldo fijo periódico.
- El número máximo de representantes.
- La moción o voto de censura.

Con respecto a los órganos de gobierno se preveía que el Consejo de Gobierno u órgano ejecutivo no podría disolver la Asamblea. Además, que el Presidente de la Asamblea ha de ser designado por la mayoría absoluta de los miembros (salvo que no se consiga en el plazo de dos meses, en cuyo caso será por mayoría simple. Se prevé la posibilidad de disolver la Asamblea si no se llegara a un acuerdo por los parlamentarios de quién ha de ser el Presidente

⁷¹ Ídem, p.8.

⁷² Ibídem, p.8.

en el plazo de dos meses⁷³. Si se diera el caso, las elecciones habrían de celebrarse el mismo día que las celebraran el resto de las Comunidades Autónomas.

Transcurridos cinco años desde la aprobación de los Estatutos de las Comunidades creadas por el artículo 143 estas podían ampliar sus competencias según el artículo 148.2 de la Constitución. Esto se llevó a cabo en los Acuerdos Autonómicos de 1992, en los cuales se amplían las competencias de las Comunidades Autónomas que se constituyeron por la vía del artículo 143 C.E.

3.2. Elementos del sistema electoral de las Comunidades Autónomas

3.2.1. Las exigencias constitucionales del artículo 152.1 de la Constitución Española

Nuestra Constitución ha optado por deferir, en gran medida, la fijación del régimen electoral de las Comunidades Autónomas a los Estatutos y a las posteriores decisiones del legislador⁷⁴. Además de establecerse los rasgos definitorios del sistema electoral autonómico en la LOREG.

Se prevé, por un lado, en el artículo 147.2. c) C.E. que establecer el régimen de organización, denominación y sede de las Asambleas Legislativas le corresponde a las propias Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, fijando para ello las reglas de elección. En concreto indica que “los Estatutos de autonomía deberán contener: (...) c) La denominación, organización y sede de las instituciones autónomas propias (...)”. Esto se complementa por el artículo 148.1. 1º, que indica que los Estatutos de Autonomía podrán establecer las competencias de organización de las instituciones de autogobierno.

Por otro lado, las Comunidades constituidas por la vía rápida han de seguir lo establecido en el artículo 152.1 C.E. obligatoriamente, definiéndose así un sistema institucional para aquellas Comunidades que se conformaron a través de dicha vía, como se ha dicho previamente.

⁷³ Aunque en no todas las Comunidades Autónomas fue así y algunas inicialmente previeron la investidura automática en el caso de que en el plazo de dos meses no se llegara a un acuerdo, como es el caso de la Comunidad Foral de Navarra. Para más información, véase DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2017): “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, nº17, págs. 3-17.

⁷⁴ GARRORENA MORALES, A. (2009), “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”, en GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, p.45.

Al establecer el artículo 147.2. c) C.E. las libertades pertinentes para los órganos de autoorganización, las Comunidades del artículo 143 C.E., se dotan del mismo modelo electoral regulado en el artículo 152.1 C.E.⁷⁵ Ello se debe a lo acordado por los Pactos Autonómicos de 1981, que extendieron el modelo del artículo mencionado, disponiéndose para todas las Comunidades Autónomas una Asamblea Legislativa y un Gobierno autonómico. Ello se debe a que las Comunidades tenían libertad suficiente para fijar su fórmula de autogobierno y los órganos que comprenderían el mismo.

Lo anterior ha traído una gran discusión doctrinal. Autores como Joaquín Tomás, citado por Garrorena Morales, han defendido que “corresponde a las Comunidades privilegiadas y de primer grado, para las que se señala una organización institucional que reproduce a escala la misma del Estado y sin que en su intención estuviera extender tal previsión a ninguna otra Comunidad”. Defiende, por lo tanto, que dicho artículo solo obliga a las Comunidades constituidas por el artículo 151 C.E. Pero ello no cierra la posibilidad, como dice Garrorena, a que “si las Comunidades han optado por ese modelo es porque la libertad de elección del artículo 147 en este terreno así lo ha permitido, y no porque el artículo 152.1 tenga ninguna suerte de eficacia sobre ellas”⁷⁶.

Respecto del alcance del artículo 152.1 de la Norma Suprema, el Tribunal Constitucional limita el alcance a las instituciones de autogobierno en la sentencia 76/1983, de 5 de agosto. En ella señala que “los recurrentes sostienen que tal competencia de carácter organizativo corresponde a las Comunidades Autónomas al haber asumido estas en sus Estatutos, con carácter exclusivo, la competencia en materia de organización y régimen de sus instituciones de autogobierno. Pero la potestad organizadora que corresponde a las Comunidades Autónomas para ordenar sus servicios, de los que el personal es uno de sus elementos integrantes, no deriva de la norma estatutaria que contiene dicha competencia, pues no puede otorgarse a la expresión «instituciones de autogobierno» un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art. 152.1 C.E.) y de los propios Estatutos -Asamblea legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-, sino de la competencia por ellas asumidas respecto a la organización de sus propias administraciones, y en esta materia cada Comunidad Autónoma ha de respetar, en cualquier caso, las bases que, de acuerdo con lo establecido en el art. 149.1.18ª de la Constitución, corresponde fijar al Estado”⁷⁷. Aunque esto se matiza

⁷⁵ Ídem, p.50.

⁷⁶ Ibídem, p.52.

⁷⁷ STC 79/1983, de 5 de agosto, FJ 38.

posteriormente por la sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, como se menciona a continuación.

Cabe destacar que la condición que determina la aplicación del precepto no se debe a la elección por las Comunidades Autónomas de la aplicación del mismo, sino al establecimiento de una Asamblea Legislativa en ellas. Es decir, “si la mencionada autonomía opta por tener un Parlamento, la organización institucional y las prescripciones electorales del artículo 152.1 se le imponen a ella también *ex constitutione* porque un principio de coherencia en la interpretación global de la Constitución así lo justifica”⁷⁸.

A la aplicación de dicho artículo se suma el razonamiento sostenido por algunos autores del principio de homogeneidad, según el cual se debe asentar en todos los regímenes de los componentes del Estado unos principios comunes entre estos y el poder central para la existencia de una cierta homogeneidad básica, que veremos más adelante.

Lo anterior tiene como referente el Dictamen del Consejo de Estado de 10 de diciembre de 1983, el cual sostiene la tesis de “que el artículo 152.1 delimita la forma de gobierno de todas las Comunidades Autónomas”⁷⁹.

Respecto de la aplicación de dicho artículo destaca la sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, de 25 de noviembre. Dicha sentencia versa sobre un recurso de inconstitucionalidad que interpuso el Defensor del Pueblo contra el párrafo 2 de la Disposición Transitoria 1ª de la Ley Orgánica 4/1996 de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias, por su posible contradicción con lo dispuesto en los artículos 1.1, 6, 9.2 y 9.3, 23.2 y 152.1 de la Constitución y con el artículo 9 del propio Estatuto.

Dicha Disposición Transitoria intentaba dar solución al problema de la representación parlamentaria de la Comunidad. Se debe tener en cuenta *la regla de las tres paridades*, por la cual se considera la condición insular primando en primer lugar la isla y, por lo tanto, el territorio sobre la población, la biprovincialidad y el clientelismo insularista, lo que conlleva la existencia de una amplia red de intereses y favores políticos en las islas⁸⁰.

Dicho recurso de inconstitucionalidad destaca porque se establece el artículo 152.1 C.E. como el parámetro para resolver la inconstitucionalidad solicitada. Se dice que el sistema

⁷⁸ GARRORENA MORALES A. (2009), *op.cit.*, p.57.

⁷⁹ Ídem, págs.59 – 60.

⁸⁰ Ídem, p.61.

electoral canario que se quería establecer infringía “el principio de representación proporcional establecido en los artículos 152.1 de la Constitución y el artículo 9 del Estatuto de Autonomía (...), lo cual sucede porque las nuevas barreras o topes electorales que el precepto recurrido establece (...) implican, de hecho, la eliminación de cualquier dimensión proporcional en el sistema electoral (...) y porque la inclusión del criterio de las listas más votada en la circunscripción supone introducir un elemento característico del sistema mayoritario en detrimento del principio de representación proporcional exigido (...)”.

Lo que interesa de la sentencia en cuanto a lo que estamos tratando es que se basa en resolver sobre la constitucionalidad del sistema proporcional, dándose la cuestión de “la validez o invalidez del artículo 152.1 como norma parámetro sobre la que apoyar la constitucionalidad de dicha exigencia cuando la Comunidad a la que va referida no se encuentra entre las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151”⁸¹.

La validez del artículo 152.1 C.E. como regulador del sistema electoral a la Asamblea legislativa de la Comunidad se argumenta en el fundamento jurídico 6, el cual dispone lo siguiente:

“(...) de conformidad con el principio dispositivo que informo el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones (art. 2 C.E.), las Comunidades Autónomas constituidas por el cauce del art. 143 C.E. podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos, el art. 152.1 C.E. El Estatuto de Autonomía de Canarias optó por dotar a esa Comunidad Autónoma de una Asamblea Legislativa como la prevista en el art. 152.1 C.E. para aquellas Comunidades que accedieron a la autonomía política por la vía regulada en el art. 151 C.E., por lo que dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional; en el particular caso de la Comunidad Autónoma de Canarias es de apreciar la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del art. 151 C.E. operada mediante la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de Transferencias Complementarias a Canarias; proceso de acercamiento que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional. Ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del art. 152.1 C.E. como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado”.

Siguiendo a Garrorena Morales la fundamentación se basa en tres razones:

- En primer lugar sostiene que se debe a que la Comunidad de Canarias ha atraído para sí la estructura impuesta por el artículo, dotándose de una Asamblea legislativa; por ello la sentencia dice que “de conformidad con el principio dispositivo que informa el acceso a la autonomía política de las nacionalidades y regiones, las Comunidades

⁸¹ *Ibidem*, p.65.

constituidas por el cauce del artículo 143 podían contar o no, según sus Estatutos, con una Asamblea Legislativa como la que prevé, para otros casos en el artículo 152.1 CE (...) dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional”⁸².

- En segundo lugar, la defensa de la extensión del artículo 152.1 a las Comunidades del 143 se debe a que todas las Comunidades han actuado de una manera similar creándose un esquema organizativo basado en dicho artículo, estableciéndose un modelo territorial que se impone a todas ellas.
- En tercer lugar, se defiende una igualación competencial al cual le corresponde “un simétrico proceso de igualación en las instituciones a fin de que estas puedan hacerse cargo de aquellas competencias”⁸³, siendo necesario que las Comunidades se acogieran al modelo institucional. Por ello, la sentencia señala “la progresiva asimilación de competencias en relación con las Comunidades Autónomas del artículo 151 (...) proceso que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional (...) ninguna duda existe, pues, sobre la utilización del artículo 152.1 C.E. como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado (...)”⁸⁴.

Destaca en la sentencia el voto particular del Magistrado Cruz Villalón, el cual defiende que el precepto no puede vincular a las Comunidades que no se hayan constituido por la vía del artículo 151 C.E. En concreto dice que “la Constitución es la que es y su artículo 152.1 comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (artículo 151 C.E.), lo que nunca ha sido el caso de Canarias”.

Respecto a la comparación del establecimiento de Asambleas Legislativas de las Comunidades del artículo 143 con las del artículo 152.1, dice en el voto particular que se “ha optado por una Asamblea con poderes legislativos, pero, en primer lugar, ha optado, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en línea del principio, podía dejar de optar; y, sobre todo, el haber optado por una Asamblea Legislativa en el marco de lo previsto del artículo 143 de la Constitución no convierte a ésta automáticamente y sin más en la Asamblea Legislativa del 152.1 con todas sus exigencias”.

⁸² STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ 6º.

⁸³ GARRORENA MORALES A. (2009), *op.cit.*, p.67.

⁸⁴ STC 225/1998, 25 de noviembre, FJ 6º.

3.2.2. Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia electoral

La LOREG señala como materias competenciales de las Comunidades Autónomas la determinación de la circunscripción, la fórmula electoral con carácter proporcional, la forma de expresión del voto, la existencia, funciones y composición de la Junta Electoral Autonómica, la figura y competencia de los representantes de las candidaturas, de los apoderados e interventores, de los procedimientos de constitución y funcionamiento de las mesas (salvo la distribución, composición y delimitación de las secciones electorales), los procedimientos de escrutinio de las mesas y escrutinio general y las cuantías y control del gasto y subvención electoral⁸⁵.

También se analiza cómo la Constitución hace referencia a la posibilidad que tienen las propias Comunidades de regular la organización de los órganos de autogobierno (artículo 147.2. c) y 148.1. 1º de la misma) y la posibilidad del legislador autonómico de regular el sistema electoral para la elección de los mismos al tratarse de una materia estatutaria.

Respecto de la posibilidad de legislar del legislador autonómico se ha observado cómo el Tribunal Constitucional, en la sentencia 89/1984, de 28 de septiembre, reconoce dicha capacidad al tratarse de un contenido del Estatuto, aunque existen títulos competenciales por los que el Estado podrá intervenir en la regulación del sistema electoral (por tratarse de materias de contenido básico o reguladoras de derechos fundamentales). Las competencias sobre materia electoral de las Comunidades Autónomas tienen un carácter mixto, es decir, se encuentran reguladas entre el Estado y las propias Comunidades Autónomas, “el punto de partida se basa en el establecimiento de la competencia legislativa electoral de carácter formal en todas las Comunidades Autónomas en lo que afecta a sus respectivos parlamentos, salvo los que carecen de Asamblea legislativa como son los casos de Ceuta y Melilla”⁸⁶. Por lo que, como se verá más adelante, existe un margen muy estrecho donde el legislador autonómico podrá legislar.

Cabe destacar que en la regulación de estas materias encontramos una serie de rasgos que lo hacen uniforme, pues el desarrollo ha sido marcado por cuatro factores: por la competencia estatal de regulación por ley orgánica de los derechos fundamentales; por el

⁸⁵ PREÁMBULO. LEY ORGÁNICA, 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL REGIMEN ELECTORAL GENERAL.

⁸⁶ GAVARA DE CARA, J. C. (2004), “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de Autonomías”, *op.cit.* p.10.

sistema de delimitación legalmente establecido; por la interpretación uniforme que ha realizado la jurisprudencia constitucional y por la falta de imaginación del respectivo legislador autonómico⁸⁷, como se podrá ir observando.

La uniformidad en las legislaciones autonómicas se debe a que, dentro de las materias electorales, se encuentran una serie de derechos fundamentales, que han de ser regulados por el Estado, que establecen cierta uniformidad en la regulación de las condiciones básicas.

En primer lugar, encontramos la regulación del artículo 23 C.E., en la que se establece como derecho fundamental el sufragio, tratándose dicho derecho como un principio del Estado democrático. Y, en segundo lugar, el artículo 14 C.E. garantiza la igualdad de sufragio para la consecución de la igualdad política⁸⁸.

Estas materias son garantizadas por el Estado, pues el artículo 149.1.1 C.E. establece que el Estado debe garantizar las condiciones básicas de los derechos, pero esto no incluye, como se ha señalado anteriormente, que las Comunidades Autónomas no puedan legislar sobre las mismas, pues estas podrán regular las materias que no correspondan al Estado cuando estén establecidas en su Estatuto de Autonomía. Por lo que puede observarse que el fin del artículo 149.1.1 C.E. es la aplicación del principio de igualdad en los ordenamientos autonómicos.

La anterior afirmación se debe a la sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, pues establece que el Estado deberá regular las condiciones básicas de los derechos fundamentales, además de adoptarse un tratamiento uniforme de los derechos y deberes de los ciudadanos, lo que conlleva que así se establezca una legislación uniforme en todo el territorio.

Respecto de la distribución competencial en materia electoral, ha sido el artículo 148 C.E. el que ha establecido la competencia de las autonomías al deducirse de su potestad autoorganizadora que establece el mismo. Como indica el autor Álvarez Conde, podemos distinguir dos títulos, un título general, que sería la potestad autoorganizadora y un título concreto, que sería la elección de las instituciones del autogobierno, dentro del cual encontraríamos la materia de elecciones de los componentes de las mismas.

⁸⁷ ÁLVAREZ CONDE E. (2009): “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 60, p.12.

⁸⁸ Ídem, p.13.

El Alto Tribunal interpretó el concepto “régimen electoral general”, el cual se analiza en la Sentencia del Tribunal 38/1983, de 16 de mayo, al profundizar en el artículo 81.1 C.E. En concreto, su fundamento jurídico 3º, cuyo tenor literal establece que: “el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C.E., salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos”⁸⁹, regulándose así “lo primero y nuclear de todo proceso electoral”⁹⁰.

Por ello, en el mismo fundamento jurídico se contemplan “régimenes electorales especiales y particulares”, en concreto la elección de Senadores por parte de las Comunidades Autónomas y la elección de los miembros de las Asambleas Legislativas de cada Comunidad. Las elecciones municipales sí se encuentran dentro del régimen electoral general, a excepción las Juntas Generales y Diputaciones Forales en el País Vasco.

La sentencia anterior se completa con la sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, en cuyo fundamento jurídico 6º se habla de las características fundamentales de los Estatutos: la necesidad de “confluencia de diferentes voluntades en su procedimiento de elaboración”, su subordinación a la Constitución española como norma fundamental del Estado y su rigidez como garantía del derecho a la autonomía.

Además, al final de dicho fundamento jurídico se prevé que “partiendo de la idea de que la Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgánico (art. 81 C.E.) y no el legislador ordinario, el que deba regular dentro de unos criterios estrictos, los aspectos centrales (...). Por tanto, los Estatutos de Autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden, pues no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley Orgánica, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de la voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado”⁹¹, por lo que aquí se aprecia la posibilidad de que sea el legislador autonómico el que regule sobre la materia.

⁸⁹ STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 3º.

⁹⁰ SANTAYOLA MACHETTI, P. (1987), *op.cit.* p.36.

⁹¹ STC 247/2007, de 12 de diciembre, FJ 6º.

A raíz de las sentencias anteriores, el Tribunal Constitucional considera de aplicación a las elecciones autonómicas una amplia gama de preceptos de la LOREG, junto a lo regulado en los Estatutos de Autonomía y a las leyes electorales autonómicas. Además, la Disposición Adicional 1ª dispone que son de aplicación un gran número de artículos de la LOREG, los cuales son de aplicación directa en las elecciones autonómicas.

En la Disposición Adicional 1ª, apartado segundo, se prevé la aplicación a las Comunidades Autónomas muchos de los preceptos del Título I. En dicho título se recoge la titularidad del sufragio, tanto activo como pasivo, la Administración electoral, la presentación y proclamación de los candidatos, la campaña electoral, el ejercicio del derecho de voto, la proclamación de electos, el Contencioso – Electoral y la tipificación de delitos electorales. En total son de aplicación 116 artículos, y el tenor literal del artículo dice “2. En aplicación de las competencias que la Constitución reserva al Estado se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas convocadas por éstas, los siguientes artículos del Título I de esta Ley Orgánica: 1 al 42; 44; 44 bis; 45; 46.1, 2, 4, 5, 6 y 8; 47.4; 49; 50.1, 2 y 3; 51.2 y 3; 52; 53; 54; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 65; 66; 68; 69; 70.1 y 3; 72; 73; 74; 75; 85; 86.1; 87.2; 90; 91; 92; 93; 94; 95.3; 96; 103.2; 108.2 y 8; 109 a 119; 125 a 130; 131.2; 132; 135 a 152”.

En la Disposición Adicional 1ª, párrafo 3, se establece el carácter supletorio del Título I en caso de que las Comunidades Autónomas no aprueben su normativa y en caso de que las Asambleas legislativas no regulen la cuestión⁹². Como se ha podido observar en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

La Disposición Adicional 1ª, párrafo 4, establece que las Comunidades Autónomas no pueden ni modificar ni sustituir las disposiciones especiales de la misma. En concreto, el Título II, relativo a la elección de diputados y senadores; el Título III, relativo a las elecciones municipales; el Título IV, relativo a los cabildos insulares canarios, y el Título V relativo a las Diputaciones provinciales.

En su párrafo 5, la Disposición Adicional 1ª, establece los criterios interpretativos cuando una Asamblea legislativa no regule sobre la materia electoral, estableciendo que será directamente aplicable la LOREG.

La aplicación de la Disposición Adicional 1ª puede darse como concreción del derecho fundamental de participación política o como condiciones básicas que garantizan la igualdad.

⁹² GAVARA DE CARA, J. C. (2004), *op. cit.*, p.61.

El reconocimiento como aplicación de una condición básica que garantiza la igualdad permite que el legislador autonómico pueda intervenir, bastando para su intervención que no exista una competencia estatal que fundamente la titularidad de la competencia, y solo se podrá extraer de su competencia cuando existan motivos que justifiquen que entran en juego el principio democrático de competencia y el principio de autonomía política⁹³.

Aun con lo anterior, son los propios legisladores autonómicos los que han tenido poca imaginación al legislar lo relativo a la materia electoral en sus leyes, y han copiado lo que se establecía con respecto al Congreso de los Diputados para la elección de los miembros de sus Parlamentos.

Como vamos a estudiar, hay ciertas materias de las cuales las Comunidades Autónomas han podido regular libremente. Estas son: la delimitación de las circunscripciones, la fórmula electoral, el funcionamiento de las mesas electorales, los procedimientos de escrutinio y los gastos electorales. Además de otras, como son la determinación del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, la realización de actos referentes al proceso electoral y la forma de gobierno autonómica, la campaña electoral y los procesos electorales.

Relativo a la determinación del ejercicio del derecho de sufragio, con respecto del derecho de sufragio activo, cabe hablar de la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la determinación del cuerpo electoral, es decir, determina los criterios de residencia o vecindad necesarios para ejercer el derecho⁹⁴. Cabe destacar que las autonomías no tendrán competencia en materia de censo según lo señalado en la STC 154/1998, de 21 de julio, la cual anula un precepto de la ley electoral vasca que determina la competencia de la Comunidad Autónoma en el censo electoral.

Respecto del sufragio pasivo podrán determinar las causas de inelegibilidad e incompatibilidad y la proclamación de las candidaturas, destacando que aun con la posibilidad de regulación se siguieron los criterios establecidos por la LOREG⁹⁵ (en la Legislatura 2015 – 19 han existido propuestas de reforma de las causas de inelegibilidad e incompatibilidad como, por ejemplo, el caso de Castilla y León).

⁹³ PRESNO LINERA, M. (2007): “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d'estudis autònomic i federal*, n.º 5, p.117 – 118.

⁹⁴ BIGLINO CAMPOS, P. (2009) “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, *op.cit.*, p.21

⁹⁵ ÁLVAREZ CONDE, E. (2009), *op.cit.*, p.22

En lo relativo a la realización de actos referentes al proceso electoral y a la forma de gobierno autonómica, destaca la convocatoria de elecciones, la disolución de la Asamblea legislativa y la fijación del número de diputados⁹⁶. Respecto de la convocatoria de las elecciones, es directamente aplicable el artículo 42 LOREG, haciéndose eco el mimetismo con la normativa estatal. En el número de miembros elegibles es donde más diferencias encontramos, pues se ha establecido tanto en los Estatutos de Autonomía como en las leyes electorales y se ha optado entre la fijación por el Estatuto de un número exacto, o el establecimiento de intervalos, además de algunos criterios de asignación territorial.

En cuanto a la fórmula electoral cabe destacar el establecimiento de un sistema proporcional en las Comunidades Autónomas que siguen el artículo 152.1 C.E., que en un principio eran solo Cataluña, País Vasco y Galicia, disponiendo las demás de un mayor margen de libertad para la elección de su sistema, pero tras la STC 228/1998, como se ha analizado previamente, todas han de seguir el mismo modelo.

En lo relativo a la circunscripción solo fueron las Comunidades de Asturias y Murcia las que no establecieron como circunscripción electoral la provincia, lo cual era la regla general. Asturias estableció tres circunscripciones, Murcia cinco (lo cual ha sido modificado y estudiaré más adelante).

Respecto de la barrera electoral destaca el caso de Canarias donde se establecía una barrera insular del 30% y una barrera autonómica del 6% (algo que ha sido modificado recientemente y se estudia más adelante), puesto que en todas las demás se optó por establecerla entre el 3% y el 5%, salvo Ceuta, Melilla y Cataluña que no la regulan.

Existe una ausencia de regulación autonómica con respecto a la campaña electoral, puesto que se aplicará automáticamente lo dispuesto en la Disposición Adicional 1.2 LOREG siendo solamente regulable lo relativo a “los sujetos de la campaña, la publicidad mediante carteles y los espacios para colocarlos, el establecimiento de locales para realizar actos de campaña y la distribución de los tiempos de propaganda en los medios de comunicación público (...). Podrían ser competencia de las Comunidades Autónomas determinadas materias que no están reguladas por la LOREG, tales como las precampañas electorales, las encuestas preelectorales, determinadas formas de las mismas como los

⁹⁶ Ídem, p.26.

sondeos por Internet, las proyecciones de voto, etc. Es decir, todas aquéllas que se encuentran fuera del periodo electoral”⁹⁷.

⁹⁷ *Ibíd*em, p.29 – 30.

4. Propuestas de reforma en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas

4.1. La reducción de los Parlamentos en 2011 – 2015

Aunque el trabajo se refiera principalmente a las propuestas realizadas en la legislatura 2015-19, como reza su título, cabe destacar que en la Legislatura 2011 – 2015 se llevaron a cabo reformas en las Asambleas Legislativas de algunas Comunidades Autónomas bajo el lema “más austeridad y reducción del déficit público”⁹⁸. Ello supuso la reforma efectiva de rebaja del número de diputados en alguna de las Asambleas Legislativas, como fueron las Cortes de Castilla-La Mancha y la Asamblea Regional de Cantabria, pues la reducción suponía, para los proponentes, una “forma de contribuir a la austeridad de los poderes públicos en la época de crisis”⁹⁹.

La reforma en Castilla-La Mancha supuso la modificación del Estatuto de Autonomía y de la ley electoral. Esta conllevó la disminución de escaños de 53 a 35, lo que es llamativo, puesto que en la Legislatura anterior se había aumentado el número de 49 a 53 escaños. La reforma constituía una medida extraordinaria para reducir el déficit público, pero se discute si tras ello no existía un interés partidista, puesto que conllevaba un aumento de la desigualdad de la representación de los partidos emergentes, como se señala en los recursos interpuestos.

Dicha medida, que establecía el tamaño del Parlamento castellanomanchego en una horquilla de entre 25 y 35 diputados, se aprobó en solitario por el PP tanto a nivel autonómico, en las Cortes de Castilla-La Mancha, como a nivel estatal, en las Cortes Generales. La Ley 4/2014, de 21 de julio, establece el tamaño de la Asamblea en 33 diputados de los cuales se asignan tres a cada circunscripción y los dieciocho diputados restantes se repartirán en función de la población. El contenido de esta reforma va en contra del Código de Buenas Prácticas en Materia Electoral, elaborado por la Comisión de Venecia, puesto que establece que “los elementos fundamentales del derecho electoral, y en particular, el sistema electoral propiamente dicho, la composición de las comisiones electorales y la distribución de las circunscripciones no deben ser modificados menos de un año antes de las elecciones”,

⁹⁸ GARCÍA MAHAMUT, R. (2018): “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 41, p.189.

⁹⁹ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016): “La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014”, en *Cuadernos Giménez Abad*, n.º 11, p.76.

condición que no se daba en esta modificación al haberse aprobado la ley en julio de 2014 y celebrarse las elecciones en mayo de 2015¹⁰⁰.

Como se ha señalado anteriormente, esta reforma aumentaba la desigualdad entre los partidos participantes en los comicios, puesto que la reducción del tamaño del Parlamento hace que se repartan menos escaños, lo que provoca que, tras la reforma, en la Comunidad se establezcan tres circunscripciones de tamaño medio en las que se reparten de 6 a 9 escaños (Toledo, Ciudad Real y Albacete) y dos circunscripciones de tamaño pequeño en las que se reparten 5 o menos escaños (Cuenca y Guadalajara), conllevando un aumento de la desproporcionalidad y del valor del voto, como se ha señalado en apartados anteriores.

Respecto de esta reforma electoral se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en las Sentencias 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero, las cuales resuelven recursos de inconstitucionalidad interpuestos, uno contra la reforma del Estatuto de Autonomía y otro contra el artículo 16 de la Ley 4/2014, respectivamente. En ambos casos, el Alto Tribunal entiende que no existe inconstitucionalidad, pues no se vulnera la exigencia de que el sistema electoral sea de representación proporcional y por ello tampoco se verían vulnerados “el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad, ni el valor superior del pluralismo político”¹⁰¹ como se señala en los recursos.

En concreto vamos a hacer un breve análisis de cada sentencia. Respecto de la resolución de la Sentencia 197/2014, por la que se desestima el recurso, cabe señalar que en su fundamento jurídico 7º se señala que la reducción del número de parlamentarios “lesiona el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (...) y menoscaba el pluralismo político”¹⁰². Además, en el recurso se alega el quebrantamiento del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y de la seguridad jurídica, planteándose también una pérdida de autonomía en las funciones de la Asamblea Legislativa. En la desestimación del recurso se señala la libertad de configuración que tiene el legislador autonómico sobre el sistema electoral de su Comunidad Autónoma. Pero lo que cabe destacar sobre todo en esta sentencia es la posible vulneración de la proporcionalidad exigida por el artículo 152.1 C.E., advirtiendo el Tribunal que la reducción de escaños influye en la proporcionalidad del sistema pero que no es el único factor, por lo que no puede resultar determinante en la misma. En ello admite que la búsqueda de la proporcionalidad por el

¹⁰⁰ Ídem, p.77.

¹⁰¹ Ibídem, p.79.

¹⁰² RESEÑAS DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, en *Ars Iuris Salmanticensis*, vol.3, junio 2015, p.338.

legislador será admitida a través de las diferentes opciones legislativas siempre y cuando no se trate de sustituir por un sistema mayoritario o se establezcan barreras electorales o cláusulas de exclusión desproporcionadas.

La resolución de la sentencia 15/2015 resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el artículo 16 de la Ley 4/2014, por el que se fija el número de diputados de la Cámara en treinta y tres. En dicho recurso se alega la vulneración del principio constitucional del pluralismo político, la vulneración de la proporcionalidad establecida en el artículo 152.1 C.E. y en el artículo 10.2 EACM¹⁰³, la vulneración del derecho de acceso igualitario a las funciones y cargos públicos, a la interdicción constitucional de la arbitrariedad y a la garantía de la autonomía política de las Comunidades Autónomas.

La gran mayoría de los motivos del recurso se resuelven remitiéndose a la sentencia 197/2014 (enunciada y analizada anteriormente), centrándose la resolución en el motivo de la vulneración de la proporcionalidad de los artículos 152.1 C.E. y 10.2 EACM (artículos en los cuales se establece la exigencia de que los miembros de las Asambleas Legislativas se elijan a través de un sistema proporcional). Ello se resuelve en el fundamento jurídico 7º de la sentencia 197/2014, haciendo remisión al mismo en esta sentencia en su fundamento jurídico 8º, en donde se dispone que el número de escaños a repartir no es el único criterio para establecer la proporcionalidad de un sistema, aunque sí tenga un alto impacto en él.

Siguiendo a Fernández Esquer, podemos concluir que “la reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha, puede resultar problemática en términos jurídico – constitucionales, desde una perspectiva que no se llega a explorar lo suficiente: los altos umbrales efectivos que se producen por la baja magnitud de las distintas circunscripciones”¹⁰⁴.

Otra de las reformas efectivas que se llevó a cabo en dicha Legislatura tuvo lugar en la Asamblea Regional de Cantabria donde se operó a través de la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad de Cantabria, por la que se reducía el número de escaños de 39 a 35. Esta reforma trataba una serie de medidas por las que se reducía el gasto del Parlamento de Cantabria.

¹⁰³ Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

¹⁰⁴ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016), *op.cit.* p.80.

Además de las propuestas efectivas llevadas a cabo en Castilla-La Mancha y Cantabria existieron propuestas de reforma en otras Comunidades Autónomas como Galicia, Comunidad Valenciana, La Rioja Islas Baleares y Madrid.

En Galicia, en julio de 2012, se propuso la reducción de 75 a 61 diputados, pero esta no prosperó debido a la convocatoria de elecciones en la Comunidad.

La misma línea argumental de reducción del Parlamento para la reducción del déficit público se siguió en Las Cortes Valencianas, además de proponerse por el Presidente de la Generalitat, Alberto Fabra, la reforma de la ley electoral. Estas reformas no prosperaron debido a que “los grupos parlamentarios PSOE y Esquerra Unida presentaron enmiendas a la totalidad del proyecto y Esquerra Unida la presentó con texto alternativo”¹⁰⁵.

Otra de las propuestas de reducción se dio en La Rioja, en la cual se proponía la reforma del Estatuto para reducir el número de 33 a 25, no prosperando la misma. Al igual que tampoco prosperó en las Islas Baleares, que se proponía la reforma de la ley electoral para reducir el número de 59 a 43 escaños a iniciativa del Gobierno del PP¹⁰⁶.

En la Comunidad de Madrid también se sostenía la reducción del número de parlamentarios, iniciativa del grupo parlamentario PP, proponiendo la reducción de 129 a 65 diputados¹⁰⁷.

4.2. Propuestas de reforma en la Legislatura 2015 – 2019

En las elecciones de 2015 podemos ver cómo los resultados cambian debido a los partidos emergentes, pudiéndose observar una fuerte fragmentación política. El resultado de estos comicios dio lugar a un creciente debate dentro de las Asambleas legislativas en el cual se discutía sobre la necesidad de reformar los sistemas electorales.

De la demanda de reforma se hacen eco los nuevos partidos, que trataban de defender un sistema más justo “que diera igual valor al peso del voto de los ciudadanos para elegir a sus representantes”¹⁰⁸.

¹⁰⁵ GARCÍA MAHAMUT, R. (2018), *op.cit.* p.192.

¹⁰⁶ Ídem, p.192.

¹⁰⁷ “La propuesta de reducción a la mitad de los diputados de la Asamblea pasará a Pleno”. Disponible en: <http://www.telemadrid.es/noticias/madrid/propuesta-reduccion-diputados-Asamblea-pasara-0-1465053503--20130516013914.html>

¹⁰⁸ GARCÍA MAHAMUT, R. (2018), *op.cit.* p.195.

Otra de las ideas que se implanta es la conocida como regeneración democrática, para la cual se proponen diversas modificaciones tanto en el sentido estricto del sistema electoral como en otros aspectos que articulan el derecho a la participación política. Respecto al sentido estricto se habla de modificar la fórmula electoral, la barrera electoral, el reparto de escaños, la apertura de las listas electorales y, con respecto al derecho de participación se habla de facilitar la participación a los colectivos más vulnerables, remover los obstáculos para la participación de los emigrantes, entre otros¹⁰⁹.

Se puede observar también cómo aumenta el protagonismo de los Parlamentos autonómicos frente a la figura del Presidente del mismo, debido al aumento del pluralismo político que se da en las elecciones a la Legislatura 2015 – 19. Siguiendo a Bilbao Ubillos, existe una representación más fragmentada en el Parlamento que tiene una serie de consecuencias como: el aumento del número de formaciones políticas con escaño, la constitución de más grupos parlamentarios y la composición más plural de las Mesas de las Asambleas Legislativas¹¹⁰. Aun con este aumento de la importancia de la Asamblea, se puede observar cómo existe un problema respecto a la crisis de la representación, lo que tiene que ver con el funcionamiento de los partidos en España¹¹¹.

Siguiendo a Dueñas Castrillo se puede decir que nos encontramos ante un Parlamento grupocrático, ya que los representantes actúan en la Asamblea siguiendo al grupo parlamentario al que pertenecen y no libremente. Siguiendo a la doctrina mayoritaria, y sabiendo lo anterior, se dice que nos encontramos ante un Estado de partidos en el cual la relación de los ciudadanos y los partidos políticos es la relación de la representación existente, existiendo una triple relación entre diputado – partido - elector¹¹².

Debido a la relación entre el partido y el elector se observa que para la mejora del actual sistema representativo las modificaciones se van a dar en los propios partidos, lo que analizaremos más adelante, o en materia de participación ciudadana, de lo cual vamos a hablar brevemente a continuación.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p.195.

¹¹⁰ BILBAO UBILLOS, J. M. (2017): “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n.º42, p.19.

¹¹¹ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2018): “Comunidades Autónomas y participación: ¿posibilidad de una renovación de la democracia representativa?”, en *federalismi.it, Revista di Diritto Pubblico Italiano Comparato Europeo*, n.º2, p.5.

¹¹² *Ídem*, p.6.

Respecto a la mejora de la participación ciudadana cabe destacar la fórmula de la iniciativa legislativa popular. Dicha iniciativa se recoge a nivel estatal en el artículo 87.3 C.E. y a nivel de las Autonomías se ha recogido en los propios Estatutos de Autonomía. En algunas Comunidades se ha incluido “un derecho transversal de participación en el proceso de elaboración de las leyes en el que se enmarca (la iniciativa)”¹¹³.

Cabe destacar la dificultad que se da para llevar a cabo la iniciativa debido al alto número de firmas necesarias para su presentación, la dificultad técnica que presenta y la necesidad de la existencia de una Comisión Promotora como titular de la misma. Respecto a la dificultad debemos destacar el caso de Castilla y León, Comunidad en la cual se ha tratado de disminuir la misma modificando el número de firmas de ciudadanos necesarias para presentar la misma. Dicha modificación se llevó a cabo por la Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León¹¹⁴, en su artículo 2, donde se dispone que “la iniciativa legislativa popular se ejercerá mediante la presentación ante la Mesa de las Cortes de Castilla y León de una proposición de ley suscrita por las firmas de, al menos, el uno por ciento de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación de la iniciativa ante la Mesa de las Cortes, correspondientes a la mayoría de las circunscripciones electorales de la Comunidad que representen en cada una de ellas, como mínimo, el uno por ciento del respectivo censo provincial, y que reúnan los requisitos prescritos en el artículo anterior”.

Otro tipo de participación ciudadana, más allá de la iniciativa legislativa popular, es la posibilidad de presentar, en la elaboración de leyes por los ciudadanos, sugerencias y aportaciones a las Asambleas, como en el caso de la Comunidad de Galicia, donde se permite presentar aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento, o el caso de Valencia, donde se reconoce el derecho a presentar enmiendas de carácter ciudadano, las cuales deben ser asumidas por un grupo parlamentario. Otro caso destacado es el canario donde se permite la presentación de sugerencias a través del portal de participación; o el caso andaluz, donde se permite presentar enmiendas a través de asociaciones representativas de los intereses que figuren en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía. Además en Aragón se permite presentar enmiendas de iniciativa ciudadana¹¹⁵.

¹¹³ *Ibidem*, p.7.

¹¹⁴ Ley 3/2012, de 5 de julio, de modificación de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla y León. Disponible en: <http://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1102953>

¹¹⁵ DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2018): “Comunidades Autónomas y participación: ¿posibilidad de una renovación de la democracia representativa?”, *op.cit.* págs.8 – 9.

A continuación, en este trabajo, nos vamos a centrar en las reformas efectivas y en las propuestas de reforma de la X Legislatura en las Comunidades Autónomas sobre el sistema electoral en sentido estricto.

4.2.1. Propuestas para la mejora de la participación de los ciudadanos: listas desbloqueadas

Como se ha señalado anteriormente, uno de los temas principales abordados por los nuevos partidos es la conocida regeneración democrática. Para ello se habla de la modificación del sistema electoral en sentido estricto. Entre sus modificaciones se encuentran la propuesta de abrir y desbloquear las listas electorales, pues como sabemos en nuestro sistema se han establecido, a través de la LOREG y las Comunidades Autónomas siguiendo a esta, las listas cerradas y bloqueadas, lo que supone una limitación de la capacidad de elección de los ciudadanos. Es decir, entre las propuestas se puede encontrar el establecimiento de listas cerradas y desbloqueadas.

Por listas cerradas y desbloqueadas entendemos “aquellas en las que un elector vota a la lista presentada por un partido, pero en ella el votante puede modificar, total o parcialmente, el orden de candidatos preestablecidos, ya sea mediante el voto preferencial (para uno o varios candidatos), tachando nombres de candidatos o poniendo un orden numérico en los nombres de los candidatos”¹¹⁶.

Las listas desbloqueadas pueden presentar una serie de ventajas y desventajas. Siguiendo a Fernández Esquer, se encuentran como ventajas la posibilidad de que el elector elija cuántos diputados le corresponden a cada partido, además de qué candidatos ocuparán los escaños, aumentando así la participación del ciudadano en la vida política, y la disminución del poder de la cúpula del partido político a la hora de determinar las personas que ocuparán sus listas, aumentando así el pluralismo a la hora de los perfiles políticos.

De las ventajas podemos extraer la idea de la mejora de la relación entre representante y representados, puesto que los representantes deberán esforzarse por mejorar su actividad parlamentaria a favor de la circunscripción por la cual han sido electos y deben acreditar su trabajo ante los electores y no solo ante los partidos políticos.

¹¹⁶ HERNÁNDEZ, B. (2011): “¿Qué es una lista desbloqueada?”. Disponible en: https://elpais.com/politica/2011/10/01/actualidad/1317482656_568344.html

Respecto de las desventajas, o crítica que se puede hacer a este modelo, destaca el debilitamiento de la cohesión interna de los partidos puesto que estas listas podrían “despegar unos efectos perniciosos en la fortaleza y cohesión interna de los partidos”¹¹⁷.

El debilitamiento de la cohesión interna de los partidos se debe a que los candidatos del mismo deberán competir entre sí para atraer el máximo número de votos hacia su persona, lo que puede conducir a un conflicto de intereses entre los candidatos por dos motivos: la lucha por encontrar hueco en las listas del partido por sus características personales y la posibilidad de necesitar apoyo externo al partido lo que puede conllevar la contracción de deudas con los mismos. Este debilitamiento de los partidos hace que muchas veces los propios partidos lleven a cabo medidas en la competencia de los candidatos *ad intra* como influir en el orden de elección de los mismos para conseguir que formen parte del grupo parlamentario que consideren más idóneo, además de ocupar así el escaño¹¹⁸.

Para desbloquear las listas se han llevado propuestas en la Comunidad Valenciana, La Rioja, Cataluña y Asturias.

En Valencia se hace a través de la Proposición de Ley, presentada por los grupos parlamentarios Socialistas, Compromís y Podemos – Podem¹¹⁹, con la que se intenta establecer una democracia más abierta y participativa. En ella se trata de introducir un sistema de voto preferencial, en el cual se expresará la preferencia por un máximo de tres candidatos de la candidatura elegida (artículo 13.1 de la Proposición).

Dicha propuesta, en su artículo 13, apartado segundo, establece el voto preferencial como “aquella papeleta del partido de una candidatura en la que el elector haya marcado, en las casillas habilitadas en la propia papeleta, una cruz al lado del candidato o de la candidata sobre los que quiere manifestar su preferencia”.

Para la atribución de escaños se prevé en el artículo 14 el modelo a seguir, según su tenor literal:

“1. Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos o candidatas incluidos en esta por la orden de colocación en que aparecen. Con este fin, además, se debe tener en cuenta el voto preferencial, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

¹¹⁷ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2019): “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, en *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del Estado de México*, Vol.18, n.º 61.

¹¹⁸ Ídem, p.150.

¹¹⁹ Boletín Oficial de las Cortes Valencianas de 5 de abril de 2018, nº 262, p.44037.

- a) Se deben tener únicamente en cuenta los votos de aquellos candidatos o candidatas que hayan obtenido un 10 % del total de votos válidos obtenidos por su candidatura en la circunscripción.
- b) Una vez determinado el número de votos preferenciales en cada candidatura por una circunscripción, se debe reordenar la lista situando en las primeras posiciones, de mayor a menor número de votos preferenciales, las candidatas y candidatos que hayan superado el umbral del apartado anterior.
- c) La reordenación de la lista se debe hacer siempre entre los respectivos candidatos y candidatas del mismo sexo a partir de la segunda posición de la lista.
- d) En ningún caso la reordenación de la lista por el voto preferencial puede alterar la posición de la primera persona de la lista.
- e) Una vez reordenada la lista, se deben asignar los escaños obtenidos por la candidatura”.

Dicha reforma, como veremos posteriormente, no fue aprobada debido a lo votos negativos de los grupos parlamentarios Ciudadanos y PP.

En el caso de La Rioja, se busca establecer listas abiertas¹²⁰ y desbloqueadas, lo que se propone en la Proposición de Ley de Modificación de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de Elecciones a la Diputación General de La Rioja¹²¹. Se prevé el establecimiento de las listas abiertas y desbloqueadas en su artículo 15.2, donde se dispone que “en las Elecciones a la Diputación General de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el sistema electoral será el de listas abiertas y desbloqueadas, pudiendo cada votante dentro de una misma papeleta, señalar a un número máximo de Diputados igual al que le corresponda en su circunscripción”.

Para el reparto de escaños, el artículo 17, en su tenor literal dispone que:

“La atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio se realizará de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) No se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.
- b) Se ordenarán de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas.

¹²⁰ Siguiendo a Fernández Esquer podemos definir las listas abiertas como “aquellas que ofrecen a los votantes la posibilidad de seleccionar o mostrar preferencias por candidatos de distintos partidos políticos (...)”. En FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2019): “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, en *Revista d'estudis autonòmics y federals*, n°29, p.61.

¹²¹ Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja de 3 de noviembre de 2015, n° 10, serie A, pp. 54 y ss.

c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por uno, dos, tres, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción única. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a su orden decreciente.

d) Cuando en la relación de cocientes coincidan dos que sean de distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa”.

Como veremos dicha propuesta no decae en la Legislatura 2015 – 19 debido a lo establecido en su Estatuto y a la Ley 3/1985, de 20 de mayo, sobre la iniciativa legislativa del pueblo riojano.

En lo relativo al caso de Cataluña se propone en la Proposición de Ley Electoral de Cataluña¹²² la regulación del voto preferencial y listas desbloqueadas (artículo III.7). Para ejercer el derecho a voto en estas listas se deberá hacer una cruz al lado del candidato seleccionado que figure en la lista. Destacar que regula el número de candidatos a seleccionar que se podrá hacer según la demarcación en la que se ejerza el derecho de voto. Si no se efectuara la elección de candidatos por una cruz se computará el voto a la candidatura en conjunto.

Referente al escrutinio de votos, el artículo III.8, dispone que:

“Una vez establecido el número de escaños asignados a cada candidatura, en cada lista serán elegidos los candidatos que hayan obtenido un número preferente de votos preferentes superior al 5% de los votos de la candidatura en que aparezcan, en orden decreciente por el número de votos obtenidos, hasta cubrir el número de escaños asignados a la lista.

Para los escaños asignados a una candidatura que no hayan sido adjudicados a candidatos o candidatas por los votos preferentes, serán elegidos los candidatos o candidatas en el orden que aparezcan en la lista. En caso de que no haya sido elegido ningún candidato o candidata por los votos preferentes, para todos los escaños asignados serán elegidos los candidatos o candidatas en el orden en que aparezcan en la lista. En caso de empate de votos preferentes entre candidatos o candidatas, serán elegidos a los candidatos o candidatas situados en un lugar más alto de la lista”.

La propuesta de desbloqueo de listas en Asturias fue en 2013 a través de un dictamen de la Comisión no Permanente de estudio, debate y propuesta de reforma sobre el régimen electoral autonómico. En dicho dictamen se configuraba la propuesta para establecer las listas desbloqueadas a través “de un voto preferencial, opcional, limitado a nueve candidatos de la

¹²² Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña de 5 de mayo de 2016, nº 122, pp. 9 y ss.

lista, con blindaje para el cabeza de lista y un umbral del 5% de los votos preferenciales como requisito a partir de que promocionar en la lista”¹²³, además, el cabeza de lista sería elegido por los militantes del partido y estaría blindado ante el voto preferencial¹²⁴.

En la propuesta de 2013 también se propuso la modificación de la ley electoral respecto a los criterios de atribución, según la cual se repartían 35 escaños a sus tres circunscripciones (central, oriental y occidental) en proporción a la población de derecho, sin tener en cuenta aquellas formaciones que no superasen el 3% de los votos emitidos, y los otros 10 escaños se repartirían de acuerdo a los cocientes mayores no usados.

Dicha propuesta de reforma no prosperó, y en 2016 los grupos parlamentarios socialistas, Izquierda Unida y Ciudadanos hicieron una proposición de ley con contenidos equivalentes a la propuesta anterior y añadieron cómo se materializaría el desbloqueo de listas a través del voto preferencial.

La materialización del voto preferencial se haría a través de la figuración de un X en la casilla que se establece de forma contigua al nombre del candidato. Si existieran más X de las permitidas (nueve), “no se tendrían en cuenta los votos preferenciales, pero sí al partido, de modo que este supuesto no comportará en ningún caso la nulidad del voto”¹²⁵.

El contenido del dictamen establecía listas flexibles o desbloqueadas, por las cuales:

“el votante, de manera opcional, dispondrá de un voto preferencial no acumulable a un máximo de nueve candidatos dentro de cada lista confeccionada por el partido escogido. Así, cada elector podría mostrar un máximo de nueve preferencias a los candidatos que aparecen en la lista en un momento inicial. Aquellos candidatos que superasen un umbral del 5% sobre el conjunto de sufragios recibidos por el partido en la circunscripción que se trate, pasarían a ser elegidos de manera preferente, promocionando en la lista a costa de otros candidatos que no hubieran alcanzado dicho umbral. En caso de que el número de candidatos que cumplieran los requisitos excediese el de escaños correspondientes a la candidatura, primaria el número de votos obtenidos por cada candidato. Por el contrario, en el caso de que ningún candidato alcanzase el umbral de 5% o si no hubiese tantos candidatos que alcanzasen el umbral como para ocupar el número total de escaños conseguidos por el partido

¹²³ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2019): “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, en *Revista d'estudis autonòmics y federals*, n°29, p.85.

¹²⁴ SIMÓN, P. (2013): “Lo que España se juega en la reforma electoral de Asturias”. Disponible en: https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva_politica/espana-juega-reforma-electoral-asturias_1_5815478.html

¹²⁵ Ídem, p.86.

en la circunscripción, dichos escaños serían adjudicados a los candidatos de acuerdo con el orden de colocación en el que figurasen en la candidatura inicialmente”¹²⁶.

Lo anterior se encuentra dispuesto en la conclusión sexta del Dictamen de la Comisión Especial no Permanente de estudio, debate y, en su caso, propuesta de reforma sobre el Régimen Electoral Autonómico Asturiano de la Junta General del Principado de Asturias.

Según Pablo Simón¹²⁷, cuando se habla de listas desbloqueadas se deben tener en cuenta tanto el orden establecido por el partido como la preferencia marcada por el ciudadano.

Cabe destacar que el establecimiento de las listas desbloqueadas puede dañar el papel de la mujer y de las minorías étnicas en la política, por lo que, como bien señala Pablo Simón, debería introducirse junto a estas listas las conocidas como listas cremallera, lo que permitiría que el resultado final fuera una composición de género equilibrada”¹²⁸. Es por esta posibilidad que en la propuesta valenciana se prevea una fórmula para evitar dicho desequilibrio. En la propuesta de la Comunidad Valenciana se prevé que para que se dé el principio de igualdad entre hombres y mujeres, la lista debe estar formada de forma que ambos sexos aparezcan en la misma de forma alterada, correspondiendo los números pares a un sexo y los impares al otro hasta completar el total de la lista¹²⁹, lo que se seguirá como fórmula a seguir también para la lista de suplentes.

4.2.2. *Propuestas para la mejora de la democracia en los partidos*

Al hablar de regeneración democrática debemos poner especial interés en los partidos políticos pues son aquellos que han protagonizado la vida política en nuestro país, puesto que han contribuido a expresar y formar la ideología de los ciudadanos¹³⁰.

Desde el inicio de la crisis económica de 2008, por parte de la ciudadanía se ha culpado a los principales partidos políticos de no haber sabido gestionar la misma y, en concreto, a las cúpulas directivas de los partidos por los casos de corrupción que han asolado nuestro país. Por ello, se han dado una serie de propuestas para la mejora del sistema político.

¹²⁶ FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2019), *op.cit.* págs.158 – 159.

¹²⁷ SIMÓN, P. (2014): “Es hora de las listas desbloqueadas”. Disponible en: <https://politikon.es/2014/04/01/es-hora-de-las-listas-desbloqueadas/>

¹²⁸ Ídem.

¹²⁹ Boletín Oficial de las Cortes Valencianas de 5 de abril de 2018, nº 262, p.44054.

¹³⁰ BIGLINO CAMPOS, P. (2015): “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº35, p.203.

Entre las medidas para la regeneración de los partidos políticos destacan “las orientadas a la selección de candidatos electorales”¹³¹. Para esta regeneración se prevén como medidas potenciar las elecciones primarias dentro de los partidos, establecer limitaciones de los mandatos y asegurar la neutralidad del aparato¹³².

Dichas medidas pueden llevarse a cabo de dos maneras, a través de los propios partidos o a través de medidas que se impongan por el legislador. En concreto, si las medidas son tomadas a través de los propios partidos estas respetarán su libertad, pero pueden llegar a carecer de efectividad al no ser correctamente aplicadas, mientras que si las medidas son impuestas por el legislador pueden crear una visión de control del Estado sobre los partidos políticos.

Respecto de las medidas propuestas que se pueden llevar a cabo, Biglino Campos señala que existen documentos de *soft law* en los cuales se establecen recomendaciones y códigos de buenas prácticas propuestos por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), por la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derecho Humanos (ODHIR) y la Comisión para la Democracia a través del Derecho (Comisión de Venecia)¹³³.

Se puede observar que existen países que no regulan aspectos relativos a los partidos políticos en sus constituciones puesto que se configuran con la concepción de que son asociaciones privadas que pueden competir libremente en el mercado electoral, por lo que las constituciones de dichos países solo recogen las condiciones para los candidatos, pero estos se encontrarán regidos por las leyes existentes sobre el derecho de asociación¹³⁴.

Los motivos para recoger a los partidos políticos en los textos constitucionales son garantizar al ciudadano el derecho de asociación para fines políticos y la regulación detallada de los mismos tratando de asegurar el derecho de asociación y su funcionamiento democrático interno.

Respecto de la regulación de los partidos políticos en las constituciones, se puede observar que aquellas constituciones que exigen democracia interna o imponen paridad electoral habilitan al legislador para establecer leyes que establezcan límites a las formaciones, al contrario de aquellos que lo establecen como asociaciones privadas y defienden la teoría liberal.

¹³¹ Ídem, p.204.

¹³² Ibídem, p.205.

¹³³ Ibídem, p.205.

¹³⁴ Ibídem, p.206.

Las leyes dictadas en los últimos años sobre partidos políticos no han llegado a regular de forma concreta la elección de candidatos a nivel estatal, pero sí contienen previsiones acerca de la organización y el funcionamiento interno de los mismos. Fundamentalmente las regulaciones afectan a qué órgano puede adoptar las cuestiones principales del partido, el procedimiento que deben seguir para adoptar acuerdos y los derechos y deberes que corresponden a los miembros del partido¹³⁵. Dichas leyes dejan la libertad suficiente a las formaciones de elegir si van a seguir una forma de decisión directa o de naturaleza representativa, dejando abierta la selección de candidatos mediante primarias o por un grupo concreto de afiliados.

Centrándonos en España, el artículo 68.5 C.E. reconoce la posibilidad de que todos los españoles pueden ser elegibles, siendo todos los ciudadanos españoles titulares del derecho pasivo establecido en el artículo 23 C.E., pero, como indica Salazar Benítez, el ciudadano solo es un candidato en potencia¹³⁶, pues son los partidos políticos los que concretan quiénes son elegibles, puesto que son los únicos que presentan candidatos a las elecciones. El Tribunal Constitucional¹³⁷ ha reconocido “el monopolio partidista del proceso electoral” en numerosas sentencias, como ha señalado el autor.

Al estar establecidas en nuestro país las listas cerradas y bloqueadas, el elector debe ajustarse a una lista de candidatos preestablecida, generalmente, por la cúpula del partido político, sin siquiera participación de los afiliados del mismo. Por ello la doctrina es unánime al reconocer la necesidad de democratizar la selección de los candidatos como garantía de democracia interna de los partidos, “se pide una mayor participación interna y una mayor transparencia en la selección de los candidatos”¹³⁸. Para la democratización se prevén dos grandes medidas: la apertura y desbloqueo de listas y la democratización de la organización de los partidos.

Respecto de la democratización de los partidos, en España el caso más destacado es el establecimiento por el PSOE de un sistema de primarias para la elección de candidatos a las elecciones autonómicas y municipales en su XXXIV Congreso, ampliándose posteriormente a la candidatura para la Presidencia del Gobierno. Con ello se trataba de hacer más transparente los procesos internos y abrir el partido a la sociedad, siendo los candidatos

¹³⁵ *Ibidem*, págs.211 – 212.

¹³⁶ SALAZAR BENÍTEZ, Ó. (2000): “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización a la selección de candidatos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº6, p.137.

¹³⁷ Sentencias Tribunal Constitucional: 53/1982, de 22 de julio; 63/1987, de 20 de mayo y 93/1998, de 22 de mayo entre otras. SALAZAR BENÍTEZ, Ó. (2000): *op.cit.* p.137.

¹³⁸ *Ídem*, p.139.

aceptados socialmente, además de establecer un compromiso ético. Todo ello se establecía en el Reglamento de Selección de candidatos y candidatas a cargos públicos, además de imponer una regulación paritaria y una renovación generacional¹³⁹. Podrán ser elegibles como candidatos a formar parte de la lista electoral los afiliados, los inscritos en el Censo Federal y aquellos propuestos de acuerdo con el Reglamento. Se regulan también los órganos que llevarán a cabo el desarrollo de las primarias y su ámbito de aplicación. El mismo regulaba la selección del candidato a la Presidencia del Gobierno y de los candidatos a la presidencia autonómica y a las alcaldías. Además, regulaba la elaboración de candidaturas para las elecciones a las Cortes Generales, a las elecciones europeas, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y municipales¹⁴⁰.

En lo que concierne a este trabajo, y en concreto a este apartado, nos interesa conocer las propuestas que se han hecho en las Comunidades Autónomas acerca de la democracia interna de los partidos y, en concreto, las medidas relativas a las primarias en los propios partidos. Esto se debe a que nos encontramos ante una forma de gobierno parlamentaria que a su vez presenta rasgos del sistema presidencialista, pero sin llegar a serlo. Esto es, “el Presidente recibe la confianza del Parlamento para ser designado, y además disponen de fórmulas de parlamentarismos racionalizado (...) no son sistemas presidencialistas como tales porque el jefe del Gobierno, en este caso, no es elegido de manera directa por los ciudadanos”¹⁴¹.

Es por ello por lo que la introducción en algunas Comunidades Autónomas de la obligatoriedad de primarias en los partidos políticos para designar a su candidato a la Presidencia, al no ser elegido directamente por el electorado, es cuestionada por su dudosa constitucionalidad. Su dudosa constitucionalidad se debe a la regulación de los derechos fundamentales de asociación y de participación, pues estos, al ser derechos fundamentales, deben ser regulados por el legislador estatal y solo podrán ser regulados por el legislador autonómico cuando se le establezca competencia para legislar sobre dicha materia, o si se trata de materias no esenciales de los derechos fundamentales¹⁴², lo cual hemos indicado anteriormente.

¹³⁹ SALAZÁR BENÍTEZ, Ó. (2000): “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización a la selección de candidatos”, *op.cit.* págs.143 – 146.

¹⁴⁰ Ídem, p.147.

¹⁴¹ DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2017): “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, n.º 17, p.21.

¹⁴² Ídem, p.63.

En concreto han sido dos las Comunidades Autónomas que han llevado a cabo una propuesta regulación de las primarias en la elección de los candidatos principales en los partidos políticos, estas son Asturias y Castilla y León en la Legislatura a análisis, puesto que anteriores en anteriores legislaturas se han registrado iniciativas con dicho objetivo como es el caso de Madrid en la Legislatura 2011 - 15¹⁴³.

En Castilla y León la regulación de primarias en los partidos políticos se ha planteado en la Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos.

En dicha proposición se establecía en su artículo único apartado cuatro la modificación del artículo 26.4 de la ley electoral, donde se establecía que “previamente a la presentación de las candidaturas los partidos y federaciones deberán seleccionar al candidato que presentará como Candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León mediante un procedimiento que garantice un proceso democrático de concurrencia de candidatos y la participación, al menos, de sus militantes”¹⁴⁴.

En lo que respecta al Principado de Asturias, la propuesta de la obligatoriedad de primarias en los partidos políticos se encontraba en la proposición de reforma de la ley electoral a la que he hecho mención anteriormente. En concreto, el artículo 21.1 de dicha Proposición de Ley sobre el Régimen Electoral a la Junta General dispone que: “Previamente a la presentación de las candidaturas los partidos y federaciones deberán seleccionar al candidato que presenten a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, que encabezará la lista por la circunscripción que determinen, mediante un proceso democrático que garantice la concurrencia de candidatos y la participación directa de, al menos, sus militantes”.

Esto se debe a la consideración de los partidos políticos como los instrumentos fundamentales para la partición política de los ciudadanos, por lo que es necesario establecer una estructura interna y un funcionamiento más democrático.

Siguiendo a Dueñas Castrillo, se puede decir que la introducción de primarias podría conllevar la transformación de la forma de gobierno de las Comunidades Autónomas puesto que nos llegaríamos a encontrar ante un parlamentarismo presidencialista, además de que se

¹⁴³ Proposición de Ley 3/2013 RGEP.443, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, de modificación de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid, nº 104, 31 de enero de 2013, pp. 12963 y ss.

¹⁴⁴ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León, nº85, 19 de febrero de 2016, p.11121. Disponible en:

<https://www.ccy.es/Actividad/BuscadorBoletines>

introduciría una nueva relación entre el candidato electo para la presidencia y los electores del mismo¹⁴⁵.

4.2.3. *Propuestas para la mejora de la proporcionalidad*

Como se ha indicado anteriormente, para la regeneración democrática se han propuesto reformas al sistema electoral en sentido estricto, como han sido las propuestas de reforma de la fórmula electoral en Castilla y León, la rebaja efectiva de la barrera electoral y el reparto equitativo de escaños en función de la población en las Islas Canarias, el desbloqueo de las listas electorales en Asturias (de la que hemos hablado anteriormente) y la modificación de la circunscripción electoral en la Región de Murcia.

En primer lugar, se va a hablar de la propuesta de reforma de la fórmula electoral en el sistema de Castilla y León propuesto por el Grupo Parlamentario Podemos como enmienda a la totalidad a la proposición de Ley de Ciudadanos¹⁴⁶. La enmienda consistía en la sustitución de la fórmula electoral utilizada en nuestro sistema, fórmula D'Hondt, por la fórmula Hare y la eliminación barrera electoral.

El cambio de fórmula electoral “permitiría que las preferencias electorales expresadas por los ciudadanos castellanoleoneses encontrarán un mejor reflejo en la representación parlamentaria regional, sin necesidad de reformar el Estatuto de Autonomía de Castilla y León”¹⁴⁷. Además, esta fórmula resulta más neutral con respecto al tamaño de los partidos políticos, al contrario que la D'Hondt, que beneficia a los partidos mayoritarios, y no distinguiría entre los tamaños de las fuerzas políticas, lo que produciría un cambio significativo en la composición de las Cortes.

Si se utilizara la fórmula Hare como cociente para repartir los escaños se puede observar cómo los resultados son mucho más proporcionales, pues “el porcentaje de votos que correspondería a cada partido se asemejaría mucho más al porcentaje de votos que recibe”¹⁴⁸, además de que entrarían más fuerzas políticas con un escaño. Ello se puede observar en la tabla que se ve a continuación creada por Fernández Esquer y Dueñas Castrillo con los resultados de las elecciones de 2015:

¹⁴⁵ DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2017), *op.cit*, págs.26 – 27.

¹⁴⁶ Proposición de Ley para la reforma de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León.

¹⁴⁷ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2018): “Sistema electoral de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº45, p.58.

¹⁴⁸ Ídem, p.64.

PARTIDO	PORCENTAJE DE VOTOS ACTUAL	ESCAÑOS ACTUALES	PORCENTAJE DE ESCAÑOS ACTUAL	ESCAÑOS CON HARE	PORCENTAJE DE ESCAÑOS CON HARE
PP	37,73 %	42	50 %	34	40,48 %
PSOE	25,94 %	25	29,76 %	23	27,38 %
PODEMOS	12,14 %	10	11,90 %	12	14,29 %
CIUDADANOS	10,27 %	5	5,95 %	10	11,90 %
IU	4,15 %	1	1,19 %	3	3,57 %
UPyD	1,44 %	0	0	0	0
UPL	1,41 %	1	1,19 %	1	1,19 %
CI-CCD	0,94 %	0	0	1	1,19 %

Fuente: FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2018): “Sistema electoral de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº45, p.64.

Dicha enmienda a la totalidad a la proposición de ley propuesta por Ciudadanos no fue tomada en consideración por el Pleno de las Cortes de Castilla y León el 11 de abril de 2018¹⁴⁹. Dicha enmienda a la totalidad fue rechazada por los grupos parlamentarios Ciudadanos y PP y la abstención del PSOE y UPL¹⁵⁰, recibiendo el voto favorable de IU – Equo. Esto conllevó que se siguiera trabajando en las enmiendas parciales que se presentaron a la proposición de ley, donde también se incluía la misma propuesta de Podemos, pero al final de la legislatura la proposición decayó porque no se terminó con el trámite en comisión¹⁵¹.

Respecto de las reformas efectivas que se han llevado a cabo de los elementos del sistema electoral en sentido estricto vamos a hablar de las modificaciones de las Islas Canarias y de la Región de Murcia.

La Región de Murcia es una Comunidad uniprovincial que optó por circunscripciones electorales infraprovinciales en su Estatuto, lo que dio lugar a una distorsión de la igualdad del voto entre los territorios y las fuerzas políticas votadas.

La singularidad del sistema residía en la distribución de escaños en cinco circunscripciones infraprovinciales (Valle del Guadalentín, Campo de Cartagena y Mar Menor, Vega del Segura, Noroeste y Río Mula y Altiplano). En las circunscripciones destacaban que tres de ellas tenían escasa población, lo que provocaba un alto efecto

¹⁴⁹ “Cortes tumban enmienda a la totalidad de Podemos a la reforma electoral de Cs”. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180411/442461691210/cortes-tumban-enmienda-a-la-totalidad-de-podemos-a-la-reforma-electoral-de-cs.html>

¹⁵⁰ Unión del Pueblo Leonés.

¹⁵¹ FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A. I. (2018): “Sistema electoral de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, *op.cit.* p.59.

desproporcional, además, al tener una barrera electoral establecida en el 5%, las fuerzas políticas minoritarias salían muy castigadas de los comicios, llegando a su exclusión.

La reforma del sistema electoral se tramitó a través de la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia. Se lleva a cabo debido a la fragmentación de la concentración del voto con el surgimiento de partidos nuevos en la Asamblea, de tal forma que el PP, siendo este el que mayor número de escaños obtuvo, no llegaba a la mayoría absoluta, por lo que fue necesario el apoyo del partido político Ciudadanos para su investidura.

Destaca que antes de las elecciones se firmó el *Pacto de Moneo*, por el cual PSOE, Podemos, UPyD y Ganar la Región de Murcia suscribían un compromiso político por el cual se comprometían a reformar el sistema electoral mediante la adopción de la circunscripción única y la rebaja del umbral electoral al 3%¹⁵².

Se invistió al candidato del PP, con el apoyo de Ciudadanos, como Presidente de la Comunidad. Para darle su apoyo la formación exigió la reforma a la circunscripción única y la rebaja del umbral. Aunque estas peticiones no impedían que la formación política pudiera llegar a pactar con las otras formaciones para aprobar otra reforma en este sentido.

La reforma es aprobada el 23 de julio de 2015, siendo la Ley 14/2015, de 28 de julio, como hemos señalado anteriormente, y entra en vigor al día siguiente. En ella se disminuye la barrera electoral del 5% al 3% y reducen las cinco circunscripciones a una única circunscripción. En la reforma también se establecen como obligatorios los debates electorales durante el periodo de campaña electoral y amplía la lista de incompatibilidades. Como consecuencia de la crisis dicha ley establece un techo de gastos de los partidos durante las elecciones¹⁵³.

La tramitación se produce con tanta rapidez debido a la posibilidad de que la Legislatura tuviera una corta duración y, como consecuencia, la reforma de la ley electoral no pudiera llevarse a cabo. Por ello, los partidos de la oposición aceleraron los trámites de la reforma y evitaron cualquier trámite que pudiera alargar el proceso. Aun así, existía la posibilidad de que el Gobierno de la Nación presentara un recurso de inconstitucionalidad y provocara la suspensión. Para evitar dicho recurso de inconstitucionalidad “se optó por una

¹⁵² SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2016), “La reforma del sistema electoral de la Región de Murcia”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 12, p.9.

¹⁵³ “Murcia cambia su ley electoral para pasar a ser una única circunscripción”. Disponible en: https://elpais.com/politica/2015/07/23/actualidad/1437676236_014518.html

reforma de mínimos con los contenidos que no originasen duda sobre su constitucionalidad y se rechazaron las enmiendas del PP que daban pasos hacia una mayor amplitud de la reforma¹⁵⁴.

El establecimiento de la circunscripción única conllevaba la igualación del valor del voto de los vecinos de la Región, con indiferencia de su lugar de residencia. Cabe destacar que de todas formas sigue existiendo una distorsión de la proporcionalidad en cuanto a la formación política votada, debido al mantenimiento de la fórmula D'Hondt y la barrera electoral en el 3%.

Respecto de las Islas Canarias cabe destacar la modificación de su sistema electoral autonómico a través de la reforma del Estatuto de Autonomía. El sistema destacaba por ser un sistema desproporcional y poco representativo, lo que se debía a la forma de atribución de los escaños en las circunscripciones sin atender al componente de la población.

El sistema canario era conocido como *sistema de la triple paridad*, en el cual “el voto del 83% de los electores decidía el 50% de los escaños, mientras que el 17% restante era decidido por quienes integran la otra mitad del Parlamento de Canarias”¹⁵⁵, dándose un sistema desproporcional donde se atribuía un mayor número de escaños a islas con menor densidad de población.

A la desproporcionalidad en el reparto de escaños se debe añadir la desmesurada barrera electoral establecida, 30% a nivel insular y 6% a nivel regional, el tamaño reducido del Parlamento y la existencia de un amplio número de circunscripciones.

La reforma del Estatuto de Autonomía se aprueba el 24 de marzo de 2015, elevándose al Congreso de los Diputados en la Legislatura siguiente. Dicho Estatuto es aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre.

Dicha reforma regula que una ley aprobada por el Parlamento, por tres quintos, establecerá el régimen electoral. Los elementos básicos que componen el régimen son el establecimiento de un sistema proporcional, estableciendo un número de escaños en una horquilla de entre 50 y 70 diputados y establece un número de votos mínimos que ha de obtener cada lista electoral para acceder al reparto de los escaños.

¹⁵⁴ SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2016), *op.cit.* p.10.

¹⁵⁵ GARCÍA MAHAMUT, R. (2018), *op.cit.* p.204.

Respecto de la circunscripción electoral se establece que esta podrá ser autonómica, insular o ambas. Además, se establece que, si hablamos de circunscripciones insulares, ninguna podrá tener asignado un mayor número de diputados que otra que tenga una mayor población de derecho.

La Ley electoral que regule el régimen canario deberá crearse en un plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía. Mientras tanto, el régimen seguirá lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª, que establece lo siguiente:

“1. Hasta tanto no se apruebe la Ley electoral prevista en el artículo 37 del presente Estatuto, se fija en 70 el número de diputados del Parlamento de Canarias, distribuidos de la siguiente forma: 3 por El Hierro, 7 por Fuerteventura, 15 por Gran Canaria, 4 por La Gomera, 8 por Lanzarote, 8 por La Palma y 15 por Tenerife.

2. A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 por ciento de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular o, sumando los de todas sus circunscripciones insulares hubiera obtenido, al menos el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma”.

Según las últimas reuniones entre la Mesa del Parlamento y la Junta de Portavoces los trabajos para el establecimiento de esta Ley se iniciarán en septiembre de 2020 con intención de que la misma sea aprobada antes de verano de 2021 por el Pleno del Parlamento¹⁵⁶.

Aun así, las últimas elecciones se han llevado a cabo siguiendo la Disposición Transitoria 1ª por la cual se fija la horquilla de diputados en 70; se opta por una circunscripción combinada: insular y autonómica, de manera que se distribuyen 61 escaños según la circunscripción insular y 9 se asignan a la circunscripción autonómica¹⁵⁷.

¹⁵⁶ “El Parlamento Canario se compromete a aprobar la nueva ley electoral en el plazo”. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20200312/474099598073/el-parlamento-canario-se-compromete-a-aprobar-la-nueva-ley-electoral-en-plazo.html>

¹⁵⁷ La inclusión de la circunscripción autonómica “encierra un principio activo de parlamentarización de la política canaria y apunta a otro objetivo complementario y no menor: el de conferir un mayor grado de conexión y sentido de integración regional, primero, a la elección del Parlamento canario, y a la investidura, después, de la persona titular de la presidencia del Gobierno. Pensando, con ello, en corregir (y, en lo posible, superar) los sesgos de fragmentación insularista y desafección política, que en el espacio autonómico canario han aparecido anulados”. LÓPEZ AGUILAR, J.F y GARCÍA MAHAMUT, R. “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación». Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 115, p.39.

Respecto de la barrera electoral en la circunscripción insular queda fijada en el 15% de los votos válidos, o cuando el total de todas las circunscripciones insulares sume el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. El 4% se establece también en el caso de los 9 escaños a repartir en la circunscripción autonómica.

4.3. Otras propuestas de reforma en la Legislatura 2015 - 2019

4.3.1. Propuesta en la Comunidad Valenciana

En las Cortes Valencianas se acordó el 21 de octubre de 2015 la creación de una comisión especial de estudio respecto de la posibilidad de reformar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad.

Este acuerdo responde a un texto pactado de aproximación¹⁵⁸ de las propuestas de los grupos parlamentarios del PP y Compromís, por el que ambos solicitaban el estudio por una comisión para la redacción del nuevo Estatuto de Autonomía y de la Ley Electoral de la Comunidad Valenciana. El PP solicitaba la creación de una comisión especial de estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía y el grupo parlamentario Compromís solicitaba la creación de una comisión especial de estudio sobre la posibilidad de una nueva ley electoral valenciana y la posibilidad de reforma del Estatuto de Autonomía.

El objetivo de la comisión especial era “realizar un estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana para adecuarlo a las necesidades actuales de la sociedad valenciana, incluida la reforma del sistema electoral y cualquier otra medida orientada a incrementar los mecanismos de participación ciudadana y regeneración democrática”¹⁵⁹.

El plan de trabajo establecía empezar con la reforma de la Ley Electoral y el sistema electoral valenciano. Las materias que se trataban de abordar eran las relativas al derecho de sufragio activo y pasivo, las causas de incompatibilidad e inelegibilidad de los candidatos, el número de circunscripciones, el número de escaños que ha de corresponder a cada circunscripción, el tipo de listas electorales, la fórmula electoral, la paridad en las listas electorales, la barrera electoral, el voto por correo anticipado, el voto presencial accesible, el

¹⁵⁸ RESOLUCIÓN 37/IX, BOCV, N°30, IX Legislatura, 5 de noviembre de 2015. Disponible en: https://www.cortsvalecianas.es/es/consulta_boc#boc/iniciativa/clau/188408357882492

¹⁵⁹ GARCÍA MAHAMUT, R. (2018): “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, *op.cit.* p.208.

voto a través de medios tecnológicos, las medidas para facilitar el voto de los residentes ausentes, las primarias abiertas, la campaña electoral, las subvenciones electorales, la Administración electoral, las encuestas electorales, las sanciones y las entidades locales menores.

Seguidamente se redacta el dictamen para la aprobación por la comisión y la proposición de ley electoral valenciana, lo que se somete al Pleno de las Cortes para su tramitación. Una vez superado el proceso se inicia la reforma del Estatuto de Autonomía.

Paralelamente, a través de la sentencia dictada por la Resolución de la Consejería de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, se creó el Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana, cuyo objetivo era el análisis y realización del diagnóstico para la posible modificación de la normativa electoral. Su finalidad “era servir de base para los inicios de un proceso de reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en el marco del actual Régimen Electoral General y del Estatuto de Autonomía”¹⁶⁰.

El informe del Observatorio sirvió como base a la comisión que, en 2017, emitió un dictamen en el que hacía patente que para la reforma de la Ley Electoral valenciana era necesaria la previa reforma del Estatuto de Autonomía.

La propuesta para la modificación de la Ley Electoral Valenciana, la cual incorporaba la implantación de las listas cremallera, las listas desbloqueadas, el voto preferencial (propuestas que hemos analizado anteriormente), y el aumento de las incompatibilidades, entre otras medidas, fue bloqueada en el Pleno de las Cortes valencianas el 17 de enero de 2019, debido al voto en contra del grupo parlamentario Ciudadanos y del grupo PP¹⁶¹.

4.3.2. Propuesta en La Rioja

La propuesta de reforma en la Comunidad de La Rioja se llevó a cabo a través de una proposición de Ley de modificación de la Ley de Elecciones a la Diputación General de La Rioja. La propuesta de reforma fue presentada en octubre de 2015 por el grupo parlamentario Ciudadanos.

¹⁶⁰ GARCÍA MAHAMUT, R. (2018): “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, *op.cit.* p.209.

¹⁶¹ “Ciudadanos y PP bloquean la reforma para bajar la barrera electoral del 5% al 3%”. Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20190117/454182859942/ciudadanos-pp-bloquean-reforma-electoral-barrera-del-5.html>

En dicha propuesta se plantea la reducción del 5% al 3% de la barrera electoral aumentándose la posibilidad de que en la Asamblea haya un alto pluralismo político.

También se establece el aumento del régimen de incompatibilidades. Con ello se pretende evitar la acumulación de cargos en la Comunidad, haciéndose incompatible el cargo de diputado autonómico con el de alcalde y concejal, evitando así “acumulaciones indebidas de poder y posibles conflictos de intereses entre los cargos mencionados”¹⁶².

Por otra parte, se propone desbloquear y abrir las listas electorales pudiendo así los electores elegir al candidato que ellos prefieran y no solo a la agrupación política, como hemos visto anteriormente.

Además, se solicita la modernización de las campañas electorales a través de la realización en las cadenas de televisión y radio públicas de debates donde expongan sus programas los partidos que participen en las mismas. Para la reducción del gasto en campaña electoral se propone el *sobre único de propaganda electoral* donde se recogerá la publicidad de todas las formaciones políticas y agrupaciones que participen.

Dicha proposición de ley a la modificación de Elecciones a la Diputación General de La Rioja no se debatió en la Legislatura y, por lo tanto, decayó.

4.3.3. Propuesta en la Comunidad de Aragón

Tras la propuesta de Ley de reforma de la Ley Electoral aragonesa, el 1 de abril de 2019 se publica en el Boletín Oficial de Aragón la reforma de la Ley Electoral (Ley 9/2019, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón)¹⁶³. Ésta se llevó a cabo por la pérdida de población en la Comunidad, en concreto por la despoblación en el medio rural aragonés.

Además, la modificación, siguiendo el artículo 36 del Estatuto de Autonomía de Aragón el cual dispone que sus Cortes estarán integradas por una horquilla de entre 65 y 80 diputados, establece el número de diputados y diputadas que compondrán la misma (67). Además, concreta la fórmula para repartir los escaños en las diferentes provincias.

¹⁶² BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA 3 DE NOVIEMBRE DE 2015, p.58. Disponible en: <https://www.parlamento-larioja.org/conoce-el-parlamento/legislaturas-antteriores/legislatura-9/iniciativas/ppld/9l-ppld-0004>

¹⁶³ BOLETÍN OFICIAL DE ARAGÓN, N°63, 1 DE ABRIL DE 2019 Disponible en: <http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1066780823131>

Es por ello por lo que se lleva a cabo la modificación del artículo 13 de la Ley 2/1987, de 16 de febrero, en la cual se establece que las Cortes de Aragón estarán formadas por 67 diputados. Éstos se distribuirán de la forma siguiente: por un lado, se reparten 13 diputados a cada provincia como mínimo inicial, con un total de 39 diputados; por otro lado, los 28 diputados restante se repartirán en función de la población establecida en el censo electoral.

La configuración del número de escaños en 67 y la fórmula que se sigue para el reparto de los mismos es establecida para que así ninguna de las provincias pierda el número de escaños inicial. En concreto la provincia de Teruel hubiera perdido un escaño y Zaragoza hubiera conseguido el mismo si no se hubiera realizado esta reforma.

4.3.4. Reforma de la Ley Electoral de Castilla y León

La reforma de la Ley Electoral de Castilla y León fue realizada por la disposición final primera de la Ley 3/2016, reguladora del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Dicha disposición modifica el artículo 3.2 de la Ley Electoral, en él se dispone aquellos cargos que son inelegibles. En concreto, “son inelegibles:

- a) Los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León y de las entidades adscritas a ella, salvo los miembros de la Junta de Castilla y León y quien ostente la titularidad del órgano directivo competente en materia de relaciones con las Cortes de Castilla y León.
- b) El Presidente, los Vicepresidentes, Ministros y Secretarios de Estado del Gobierno de la Nación.
- c) Los Parlamentarios de las Asambleas de otras Comunidades Autónomas y los miembros de las Instituciones Autonómicas que por mandato estatutario o legal deban ser elegidos por dichas Asambleas.
- d) Los miembros de los Consejos de Gobierno y el resto de altos cargos de otras Comunidades Autónomas.
- e) Quienes ejerzan funciones o cargos conferidos y remunerados por un Estado extranjero”.

Dicha modificación también establece las incompatibilidades para ejercer la función pública. Además de disponer que, son incompatibles las causas reguladas en el artículo 152.2 LOREG, serán causas de incompatibilidad para ser procurador de Castilla y León:

- “a) La condición de parlamentario del Parlamento Europeo.
- b) La condición de presidente de diputación provincial.

c) La condición de alcalde o concejal de municipios con población superior a 20.000 habitantes”.

Se puede observar, por lo tanto, cómo con la reforma se pretende aumentar las causas de incompatibilidad e inelegibilidad de los procuradores de Castilla y León.

Además, dicha disposición final regula lo relativo a los debates. En concreto, introduce el artículo 31 bis, por el cual se establece el número mínimo de debates que deberán celebrar los candidatos durante la campaña electoral y las condiciones para la celebración de éstos. El tenor literal de dicho artículo dispone que:

“Los candidatos a la presidencia de la Junta de Castilla y León de las formaciones políticas que tengan grupo parlamentario propio en las Cortes de Castilla y León deberán celebrar, al menos, dos debates públicos durante la campaña electoral.

Una comisión de profesionales del periodismo en Castilla y León fijará las condiciones para la celebración de estos debates garantizando el respeto de los principios de pluralismo, igualdad, proporcionalidad y neutralidad, y de acuerdo con las instrucciones que en la materia pueda establecer la Junta Electoral competente.

A estos efectos, en las cuarenta y ocho horas siguientes a la finalización del plazo de presentación de candidaturas, las formaciones políticas que cumplan los requisitos previstos en el párrafo anterior, comunicarán a la Junta Electoral de Castilla y León la persona que ostenta la condición de candidato a la Presidencia de la Junta de Castilla y León”.

5. Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo de este trabajo, nuestro sistema electoral fue fruto de un cambio de régimen y de una transición hacia la democracia en la que se pretendía el acuerdo de todas las partes implicadas. Además, se trataba de implantar un sistema para una población que llevaba muchos años sin ejercer el derecho de sufragio y sin elegir a sus representantes políticos. Por todas estas causas se implantó un sistema que resultaba de fácil entendimiento para la población y en el cual los participantes que trataban de ser elegidos en él podían establecer a sus candidatos para la gobernación de la Nación. Con ello se buscaba la estabilidad política y democrática tras más de treinta años de dictadura.

Se ha podido observar cómo el sistema implantado ha sido útil durante todo este tiempo, pero con el nacimiento de nuevas generaciones en un sistema democrático estas han tenido la libertad de formar sus propias ideas políticas en un pensamiento libre, surgiendo así movimientos que han solicitado el cambio, la regeneración democrática y una mayor participación de los ciudadanos en la vida política como, por ejemplo, el Movimiento 15-M.

Debido a estas peticiones han surgido en los últimos años nuevos partidos políticos que se han puesto como bandera la regeneración democrática, proponiendo modificaciones para llevar a cabo la misma. Las modificaciones en los regímenes electorales de las Comunidades Autónomas sirven de prueba para observar cómo se pueden llevar a cabo las modificaciones en el ámbito estatal. Como he podido observar a lo largo del trabajo, es más fácil adaptar una pequeña proporción de la población a una nueva forma en los elementos electorales que a una población completa como ocurriría si se diera a nivel estatal. También porque los cambios en las Comunidades Autónomas permiten vislumbrar los efectos que pueden producir, antes de ser incorporados al sistema del Congreso de los Diputados y al Senado.

En concreto, en este trabajo, se ha estudiado la Legislatura 2015 – 2019 debido a la irrupción de los denominados nuevos partidos, como han sido Podemos y Ciudadanos, en las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, siendo necesarios los pactos con los mismos para poder establecer gobiernos, puesto que al nacer estos, los partidos clásicos, que generalmente gobernaban en solitario por mayoría absoluta, han caído y han tenido que contar con ellos. Esto ha conllevado que las formaciones políticas hayan establecido una serie de exigencias para la gobernabilidad de las Comunidades Autónomas, lo que ha generado la introducción de modificaciones y propuestas de reforma que trataban de transformar el ambiente democrático.

Dichas reformas se han dado tanto en lo considerado como sentido estricto del sistema electoral (fórmula electoral, barrera electoral, reparto de escaños y la apertura y desbloqueo de las listas electorales) y en lo relativo al derecho de participación (participación se habla de facilitar la participación a los colectivos más vulnerables, remover los obstáculos para la participación de los emigrantes, etc.), como he señalado anteriormente.

En la Región de Murcia se llevó a cabo una reforma efectiva del sistema electoral en sentido estricto, por la cual se modifica la circunscripción electoral, pasándose de cinco circunscripciones a una a nivel autonómico. Ello conlleva la igualación del valor del voto de los ciudadanos que ejercen su derecho en dicha Comunidad Autónoma. Además, esta reforma disminuyó la barrera electoral del 5% al 3% de los votos necesarios para poder formar parte del reparto de escaños en la respectiva Asamblea.

Otra reforma efectiva que se ha llevado a cabo ha sido la modificación del sistema electoral canario. En dicha reforma del Estatuto, llevada a cabo en 2018, se trata de solventar la desproporcionalidad existente entre los ciudadanos de las distintas circunscripciones de las Islas, además de corregir la desmesurada barrera electoral que existía, y establecer una doble circunscripción (insular y autonómica). Además, ninguna de las islas podrá tener asignado un mayor número de escaños que otra isla que tenga mayor población de derecho, lo que con el sistema anterior sí que ocurría.

Con las dos reformas efectivas anteriores, modificación de la circunscripción y disminución de la barrera electoral, se ha tratado de suavizar los elementos del sistema electoral para conseguir eliminar la desigualdad del voto.

En otras Comunidades Autónomas lo único que se llevó a cabo fueron propuestas de reforma del sistema electoral. Tanto en el Principado de Asturias, la Comunidad Valenciana, La Rioja y Cataluña, para la mejora de la participación de los ciudadanos se propuso el desbloqueo de listas. De forma que el elector podría elegir al candidato a la Asamblea Legislativa que gozase de su mayor confianza, evaluándose así individualmente a los candidatos. Esto haría que mejorase la relación entre representante y representado, puesto que sus actuaciones serían cuestionadas tanto por los electores como por su partido político.

Respecto de la mejora de la democracia en los partidos políticos destacan las propuestas de las Comunidades de Asturias y Castilla y León. Por un lado, en la propuesta de Asturias, además de lo mencionado en el párrafo anterior, se trataba de mejorar la representatividad a partir de la imposición a los partidos políticos de la elección de los cabezas de lista por los

miembros del partido. Por otro lado, en Castilla y León se llevó a cabo una propuesta para la regeneración de los partidos al introducir las primarias para la designación del candidato a la Presidencia de la Comunidad.

Con el aumento de la participación ciudadana en la vida democrática a través de la reforma del tipo de listas electorales y la mejora de la democracia en los partidos políticos he podido observar una personalización de los sistemas y cómo ha repercutido la concepción que se tiene de los partidos políticos en la sociedad y dentro de ellos mismos.

En mi opinión, el desbloqueo de listas supondría que el ciudadano pudiera demostrar su preferencia por alguno de los candidatos que el propio partido hubiera establecido, es decir, se abriría un mayor ámbito de elección de los ciudadanos, pero con una coordinación interna dentro de los partidos para establecer a sus candidatos.

Otra de las propuestas de reforma en Castilla y León se dio en el sistema electoral en sentido estricto, a través de la enmienda que llevó el grupo parlamentario Podemos a la propuesta de Ley del grupo Ciudadanos. En dicha enmienda se proponía la modificación del sistema seguido para el reparto de escaños, en la cual se decía de cambiar el sistema D'Hondt por el sistema Hare. Existieron otras enmiendas a la propuesta de reforma de la ley electoral del grupo Ciudadanos, pero la más destacada fue la de Podemos, que fue tumbada en Pleno el 11 de abril de 2018, como se ha señalado en el epígrafe anterior.

En la Comunidad Valenciana se propuso en 2015 una amplia reforma por la que se trataba de modificar tanto el Estatuto de Autonomía como la Ley Electoral Valenciana, la cual se intentaba llevar a cabo a través de una Comisión.

En La Rioja se propuso reducir la barrera electoral y el aumento del régimen de incompatibilidades de electos. Además de la apertura y desbloqueo de listas y modernización de las campañas electorales.

Respecto de Aragón la reforma de la Ley Electoral establecía el número de miembros de la Corte de Aragón, estableciéndolo en 67 representantes, además de establecer el reparto de los mismos para que todas sus provincias tuvieran un número proporcional de representantes.

En Castilla y León se ha llevado a cabo una modificación de la Ley Electoral en lo relativo a las causas de incompatibilidad e inelegibilidad de los miembros de la Junta de Castilla y León, además de establecerse condiciones relativas a la celebración de los debates. Con la Ley 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de Altos Cargos de la Administración de

Castilla y León se pretende “abordar el cumplimiento del mandato estatutario de forma sistemática y global”¹⁶⁴ y “la regulación en un solo cuerpo normativo de todas aquellas cuestiones que componen el estatuto de los miembros de la Junta de Castilla y León y de los altos cargos titulares de los órganos directivos de la Administración General y de los equivalentes en la Administración Institucional, empresas y fundaciones públicas”¹⁶⁵. Además, pretende “dotar de una mayor sistemática, consolidar el proceso de regeneración democrática, incrementar la transparencia en todas aquellas cuestiones que forman parte de la condición y del ejercicio de las funciones de alto cargo” como señala su Preámbulo.

Aun con todas las propuestas, en todos los casos he podido observar que muy pocas Comunidades las propuestas de reforma de los elementos del sistema electoral se han llevado a cabo. En mi opinión ello se debe al individualismo existente en el pensamiento de los grupos políticos, puesto que, quizá, solo piensan en defender sus intereses como formación y no en llegar a acuerdo con otras formaciones políticas con distinto pensamiento para la mejora de la calidad democrática. Además, el factor principal, y que se ha destacado al principio del trabajo, son los beneficios que causa nuestro sistema a la formación que llega al poder, pues los efectos favorecedores de nuestro sistema al partido ganador son muy amplios.

En lo referente a las propuestas de reforma y las reformas llevadas a cabo, destaca la búsqueda de la proporcionalidad del sistema electoral en sus respectivas Comunidades Autónomas. Se pretenden así alterar las reglas del juego preestablecidas para incentivar la participación ciudadana en los comicios y la entrada de nuevas formaciones políticas a las Cámaras para que así la representación sea más plural.

Aun con todo lo anterior, y no haber llevado a cabo un análisis exhaustivo en este trabajo, cabe destacar que es necesario una amplia reforma del funcionamiento de los partidos políticos para que sean más abiertos a los ciudadanos y así solventar la crisis de la representación.

¹⁶⁴ PREÁMBULO LEY 3/2016, de 30 de noviembre, del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. BOCL, nº238, de 13 de diciembre de 2016, p.1.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p.2.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTICULOS DE REVISTAS Y CAPITULOS DE LIBROS

AJA FERNÁNDEZ, E. (1996): “Los principales periodos de desarrollo del Estado Autonómico”, en *Anuario Jurídico de La Rioja*, N°2, p.121 – 144.

ALMAGRO CASTRO, D. (2018): “La apertura de las listas electorales: ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de la representatividad en la democracia española?”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N°112, p.115 – 143.

ÁLVAREZ CONDE, E. (2009): “Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos”, en GALVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.) *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, p.79 – 108.

ARAGÓN REYES, M. (2006): “La construcción del Estado Autonómico”, en *Cuadernos constitucionales de Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, N°54 – 55, p.75 – 95.

ALZAGA VILLAAMIL, Ó. (2020): “Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N°45, p.113 – 138.

BILBAO UBILLOS, J.M y REY MARTINEZ, F. (2014): *Lecciones de Derecho Constitucional I*, ed. Lex Nova, Valladolid.

BILBAO UBILLOS, J. M. (2017): “Un nuevo ciclo político sin mayorías absolutas: los Parlamentos autonómicos recobran protagonismo tras las elecciones de 2015”, en *Revista Jurídica de Castilla y León*, n°42.

BIGLINO CAMPOS, B. (2009): “La legislación electoral estatal y el margen de apreciación del legislador autonómico”, en GALVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.) *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p.11 – 42.

BIGLINO CAMPOS, P. (2014): “Reforma de la Constitución y reforma del sistema electoral”, en *Gaceta Sindical: reflexión y debate*, N°23, p.289 – 304.

BIGLINO CAMPOS, P. (2015): “Intervención del legislador y selección de candidatos por los partidos políticos: una perspectiva comparada”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N°35, p.203 – 223.

BILBAO ARRESE, J.M. (1994): “Ley electoral y sistema de partidos en España”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N°85, p.313 – 322.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES DE CASTILLA Y LEÓN, N°85, 19 DE FEBRERO DE 2016.

CÓDIGO DE BUENAS PRACTICAS EN MATERIA ELECTORAL: DIRECTRICES E INFORME EXPLICATIVO, por Comisión Europea para la Democracia por el Derecho.

CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2015): “La Ley para la Reforma Política: memoria y legitimidad en los indicios de la transición democrática española a la democracia”, en *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, N°168, p.77 – 114.

DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2017): “La investidura de los presidentes autonómicos y primarias en los partidos políticos: fortalecimiento del presidencialismo parlamentario autonómico”, en *Revista de Estudios Jurídicos*, N°17.

DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2018): “El Estado Autonómico Español”, en BERNAL, M. y PIZZOLO, C. “Modelos para armar: procesos federales actuales, descentralización del poder y desafíos del gobierno multinivel”, p.173 – 193.

DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2018): “Las propuestas en materia de participación en las Cortes de Castilla y León en la Legislatura 2015 – 2019”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N°16, p.60 – 68.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016): “La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N°11, p.76 – 85.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018): “El sistema electoral del Congreso de los Diputados (1977 – 2016): génesis, rendimientos y demandas de reforma”. MORENO GONZALEZ, G. (2018): “Juventud y Constitución. Un estudio de la Constitución española por los jóvenes en su cuarenta aniversario”, *fundación Manuel Giménez Abad*, Zaragoza, p.187 – 212.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. y DUEÑAS CASTRILLO, A.I. (2018): “Sistema electoral de partidos de Castilla y León: pasado, presente y futuro”, en *Revista jurídica de Castilla y León*, N°45, p.33 – 71.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2019): “Las listas desbloqueadas en España: ¿regeneración democrática o espejismo institucionalista?”, en *Apuntes Electorales: revista del instituto electoral del Estado de México*, Vol.18, N°61, p.135 – 169.

FERNÁNDEZ ESQUER, C. y SIERRA RODRÍGUEZ, J. (2019): “El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos”, en *Revista d'estudis autònomicos y federals*, N°29, p.51 – 100.

FOSSAS ESPALDER, E. (2007): “El principio dispositivo en el Estado Autonómico”, en *Revista de Derecho Político*, N°5, p.149 – 173.

GARCÍA MAHAMUT, R. (2018): “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N°14, p.185 – 212.

GARCÍA SORIANO, M.V. (1998): “La constitucionalidad de la normativa electoral”, en *Corts: Anuario de Derecho parlamentario*, N°5.

GARRORENA MORALES, A. (2009): “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”, en GALVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.) *El Derecho electoral de Las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, CEPC, p.43 – 78.

GAVARA DE CARA, J.C. (2004): “La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, N°22, p.9 – 82.

HERNÁNDEZ LAFUENTE, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, M.A. (1992 – 1993): “Los Acuerdos Autonómicos de 28 de febrero de 1992: negociación, contenido y desarrollo”, en *Documentación Administrativa*, N°232 – 233, p.135 – 184.

ILLUECA BALLESTER, J.E. (2018): “La participación directa en el proceso constituyente español de 1977 – 78”, en *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 19, p.17 – 45.

LÓPEZ AGUILAR, J.F. y GARCÍA MAHAMUT, R. (2018): “El nuevo estatuto de Autonomía de Canarias <<tercera generación>>. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N°115, p.13 – 45.

LUCAS VERDÚ, P. (1978): “La singularidad del proceso constituyente español”, en *Revista de Estudios Políticos*, 1, p.9 – 28.

MARTÍNEZ ALARCON, M.L. (2020): “El impacto en el ordenamiento jurídico español del Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, n°45, p.403 – 427.

MONTERO GIBERT, J.R. y FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2018): “Cuatro décadas del sistema electoral español 1977 – 2016”, en *Política y Gobernanza, Revista de Investigaciones y Análisis Político*, 2, p.5 – 46.

PENADÉS, A. y SANTIUSE, S. (2013): “La desigualdad en el sistema electoral español y el precio a la localización del voto”, en *Revista Española de Ciencias Políticas*, N°32, p.89 – 116.

Presidencia del Gobierno, Acuerdos Autonómicos de 1981, Servicio de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, colección Informe, N°36, Madrid, 1981.

PRENSO LINERA, M. (1996): “Los Acuerdos entre los principales partidos políticos y su incidencia en la articulación del Estado Autonómico español”, en *Revista Jurídica de Asturias*, N°20, p.97 – 112.

PRENSO LINERA, M. (2007): “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’estudis autònomic i federals*, N°5, p.101 – 146.

PRESNO LINERA, M. (2018): “El sistema español desde sus orígenes hasta la Constitución de 1978”, en *Historia Constitucional*, N°19, p.89 – 121.

SALAZAR BENITEZ, Ó. (2000): “Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, N°6. P.135 – 162.

SÁNCHEZ MUÑOZ, Ó. (2017): “El fin (momentáneo) del bipartidismo en España: análisis de los resultados electorales de 2015 y 2016”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, N°109, p.237 – 260.

SANTAYOLA MACHETTI, P. (1987): “La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral”, en *Revista de Derecho Político* 24, p.31 – 56.

SIERRA RODRIGUEZ, J. (2016): “La reforma del sistema electoral de la Región de Murcia”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, N°12, p.261 – 269.

TAMARIT SUMALLA, J. (2014): “Memoria histórica y justicia transicional en España: el tiempo como actor de la justicia penal”, en *Anuario Iberoamericano de Derecho Internacional Penal*, 2, p.43 – 65.

TORRES DEL MORAL, A. (2009): “Sistema electoral y sistema de partidos en las Comunidades Autónomas”, en GALVEZ MUÑOZ, L.A. (dir.) *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*, p.205 – 256.

RECURSOS ELECTRONICOS

- Documentos legislatura 1971 – 1977. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/CortEsp/1971_1977/DocsLeg1971_1977

(Consulta: 10/03/2020)

- Sobre la Ley 46/1977, de 15 de octubre, Amnistía. Disponible en: <https://www.rtve.es/noticias/20171015/ley-amnistia-cumple-40-anos-sin-acallar-quienes-piden-se-modifique/1628441.shtml>

(Consulta: 02/07/2020)

- LEY ORGANICA 5/1985, DE 19 DE JUNIO, DEL REGIMEN ELECTORAL GENERAL. Disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/loreg/contenido>

(Consulta: 10/03/2020)

- NO – DO: El Proyecto de Ley para la Reforma Política (1977) – RTVE.es. Disponible en: <https://www.rtve.es/alicarta/videos/fue-noticia-en-el-archivo-de-rtve/no-do-proyecto-ley-para-reforma-politica-1977/2356989/>

(Consulta: 14/03/2020)

- Documentos Legislatura 1971 – 1977. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/PapHist/CortEsp/1971_1977/DocsLeg1971_1977

(Consulta: 14/03/2020)

- Referéndum Constitución Española 1978 “porcentajes”. Disponible en: <https://www.bcn.cat/estadistica/castella/dades/telec/ref/ref78/r22.htm>

(Consulta: 31/08/2020)

- Artículo 10 Ley Fundamental de Sucesiones. Disponible en: <https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1947/160/A03272-03273.pdf>

(Consulta: 16/03/2020)

- Artículo 7 Ley Orgánica del Estado. Disponible en:

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1967-5>

(Consulta: 16/03/2020)

- Artículo 1 Ley de 22 de octubre de 1945. Disponible:

<https://www.boe.es/datos/pdfs/BOE/1945/297/A02522-02522.pdf>

(Consulta: 16/03/2020)

- REAL DECRETO – LEY 20/1977, DE 8 DE MARZO, SOBRE NORMAS ELECTORALES. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1977-7445>

(Consulta: 17/03/2020)

- Elecciones Generales 1977. Elecciones al Congreso y al Senado 1977. Disponible en:

<http://www.historiaelectoral.com/e1977.html>

(Consulta: 17/03/2020)

- Programas electorales elecciones generales 2019 de las principales fuerzas políticas. Disponibles en:

PSOE: <https://www.psoe.es/media-content/2019/04/PSOE-programa-electoral-elecciones-generales-28-de-abril-de-2019.pdf>

PP: <http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa-electoral-elecciones-generales-2019.pdf>

Ciudadanos: <https://www.ciudadanos-cs.org/programa-electoral>

Podemos: https://podemos.info/wp-content/uploads/2019/10/Podemos_programa_generales_10N.pdf

VOX: https://www.voxespana.es/biblioteca/espana/2018m/gal_c2d72e181103013447.pdf

(Consulta 06/04/2020)

- Definición de entes preautonómicos. Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=4>

(Consulta 18/04/2020)

- https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/ComunidadesAutonomas.html#.Xp7amcgzbIU

(Consulta 03/05/2020)

- Sinopsis DT 1. Disponible en:

<https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=1&tipo=4>

(Consulta: 22/05/2020)

- “Murcia cambia su Ley Electoral para pasar a ser una única circunscripción”.
Disponible en:

https://elpais.com/politica/2015/07/23/actualidad/1437676236_014518.html

(Consulta: 25/06/2020)

- “El Parlamento Canario se compromete a aprobar la nueva ley electoral en el plazo”.
Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20200312/474099598073/el-parlamento-canario-se-compromete-a-aprobar-la-nueva-ley-electoral-en-plazo.html>

(Consulta: 01/07/2020)

- BOLETIN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE LA RIOJA 3 DE NOVIEMBRE DE 2015. Disponible en:

<https://www.parlamento-larioja.org/conoce-el-parlamento/legislaturas-antteriores/legislatura-9/iniciativas/ppld/9l-ppld-0004>

(Consulta: 20/07/2020).

- BOLETIN OFICIAL DE ARAGON, N°63, 1 DE ABRIL DE 2019. Disponible en:

<http://www.boa.aragon.es/cgi-bin/EBOA/BRSCGI?CMD=VEROBJ&MLKOB=1066780823131>

(Consulta: 20/07/2020).

- “La propuesta de reducción a la mitad de los diputados de la Asamblea pasará a Pleno”. Disponible en:

<http://www.telemadrid.es/noticias/madrid/propuesta-reduccion-diputados-Asamblea-pasara-0-1465053503--20130516013914.html>

(Consulta 10/08/2020).

- RESOLUCION 37/IX, BOCV, N°30, IX Legislatura, 5 de noviembre de 2015.
Disponible en:

https://www.cortsvalecianas.es/es/consulta_boc#voc/iniciativa/clau/188408357882492

(Consulta 10/08/2020).

- “La reforma electoral asturiana, un modelo para España”. Disponible en:

<https://www.lavozdeasturias.es/noticia/opinion/2016/09/19/reforma-electoral-asturiana-modelo-espana/00031474312416911970869.htm>

(Consulta 11/08/2020).

- “Lo que España se juega en la reforma electoral de Asturias”. Disponible en:

https://www.eldiario.es/agendapublica/nueva_politica/espana-juega-reforma-electoral-asturias_1_5815478.html

(Consulta 11/08/2020).

- “Es hora de las listas desbloqueadas”. Disponible en:

<https://politikon.es/2014/04/01/es-hora-de-las-listas-desbloqueadas/>

(Consulta 11/08/2020).

- “¿Qué es una lista desbloqueada?”. Disponible en:

https://elpais.com/politica/2011/10/01/actualidad/1317482656_568344.html

(Consulta 12/08/2020)

- “Cortes tumban enmienda a la totalidad de Podemos a la reforma electoral de Cs”.

Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/politica/20180411/442461691210/cortes-tumban-enmienda-a-la-totalidad-de-podemos-a-la-reforma-electoral-de-cs.html>

(Consulta: 01/09/2020)

- “Ciudadanos y PP bloquean la reforma para bajar la barrera electoral del 5% al 3%”.

Disponible en:

<https://www.lavanguardia.com/local/valencia/20190117/454182859942/ciudadanos-pp-bloquean-reforma-electoral-barrera-del-5.html>

(Consulta: 01/09/2020)

RESOLUCIONES JUDICIALES

- Sentencia Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo (ECLI:TC:1983:38).

Disponible en:

<https://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/166>

- Sentencia Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto (ECLI:TC:1983:76).

Disponible en:

http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/204#complete_resolucion&fundamentos

- Sentencia Tribunal Constitucional 89/1984, de 28 de septiembre (ECLI:ES:TC:1984:89). Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/ca-ES/Resolucion/Show/342>

- Sentencia Tribunal Constitucional 225/1998, de 25 de noviembre (ECLI:TC:1998:225). Disponible en:

http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/3727#complete_resolucion&fundamentos

- Sentencia Tribunal Constitucional 247/2007, de 12 de diciembre (ECLI:TC:2007:247). Disponible en:

http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6214#complete_resolucion&fundamentos

- Sentencia Tribunal Constitucional 197/2014, de 4 de diciembre (ECLI:TC:2014:197). Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/24226>

- Sentencia Tribunal Constitucional 15/2015, de 5 de febrero (ECLI:TC:2015:15). Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/24314>