

## TEMA 6

# LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA LEY ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.

- 1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA**
- 2. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**
  - 2.1. CONCEPTO DE SISTEMA ELECTORAL**
  - 2.2. ANTECEDENTES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**
  - 2.3. ELEMENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**
    - 2.3.1. El tamaño del Congreso de los Diputados
    - 2.3.2. La magnitud de las circunscripciones
    - 2.3.3. El prorrateo electoral
    - 2.3.4. La fórmula electoral
    - 2.3.5. El umbral legal
  - 2.4. MODIFICACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL**
  - 2.5. EL DERECHO DE SUFRAGIO ACTIVO**
    - 2.5.1. Introducción
    - 2.5.2. Tener la nacionalidad española
    - 2.5.3. Ser mayor de edad
    - 2.5.4. No estar comprendido en ninguno de los supuestos legales de exclusión del derecho de sufragio
    - 2.5.5. Tener la condición política de “ciudadano” de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones
- 3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS**
  - 3.1. REGULACIÓN JURÍDICA**
  - 3.2. CONCEPTO**
  - 3.3. FUNCIONES**
    - 3.3.1. Introducción
    - 3.3.2. Función de servir como instrumento para la participación política
    - 3.3.3. Función de representación política de los ciudadanos
  - 3.4. CREACIÓN**
    - 3.4.1. Libertad de creación
    - 3.4.2. Personalidad jurídica e inscripción en el Registro
    - 3.4.3. Inscripción de partidos políticos que sucedan a un partido político ilegalizado y disuelto
  - 3.5. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO**
  - 3.6. FINANCIACIÓN**
  - 3.7. CONTROL E ILEGALIZACIÓN**
    - 3.7.1. Competencia
    - 3.7.2. Alcance del control
    - 3.7.3. Causas de ilegalización

**4. LA LEY ELECTORAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

**4.1. INTRODUCCIÓN**

**4.2. APLICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL AL ÁMBITO DE LAS ELECCIONES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

**4.3. ESTRUCTURA Y CONTENIDO**

4.3.1. Estructura

4.3.2. Contenido

---

## 1. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La democracia constitucional es el sistema político en el que la totalidad de los ciudadanos con capacidad para ello, organizados como cuerpo electoral y movilizados por los partidos, participan libremente en el proceso de atribución del poder político. De esta manera, a través de los comicios, el pueblo elige a sus representantes, los cuales llevan a cabo su importante función con la fuerza que otorga su elección democrática.

Las elecciones ocupan, pues, un lugar central en el sistema constitucional democrático. Para decirlo con las ajustadas palabras del profesor Garrarena Morales, «las elecciones, más allá de la enmarañada complicación técnica que con frecuencia las recubre, son una pieza fundamental y, por lo tanto, imprescindible del sistema constitucional al que quienes vivimos en democracia solemos referir nuestra condición de hombres libres. Más aún, se podría decir que «la existencia de elecciones es la condición misma de nuestra libertad, ya que sin ellas todo lo demás sería simple retórica». Precisamente por su extraordinaria importancia, siempre se hablará y se escribirá sobre las elecciones, pues la democracia ha devenido —no solo, pero sí esencialmente— democracia representativa y, por tanto, electoral, ya que las elecciones son el presupuesto indispensable de la representación política. Sin embargo, debe subrayarse que las elecciones tienen un carácter instrumental, pues «no son un fin en sí mismas», sino un procedimiento de provisión legítima de los integrantes del Parlamento.

En coherencia con lo anterior, debemos recordar que una de las características fundamentales del Estado democrático es la duración predefinida (al menos, en su límite máximo) del poder político, esto es, su temporalidad. Así, gracias a las elecciones, no existe legitimación eterna, sino solo temporal y, por ende, necesitada de renovación. En efecto, la periódica celebración de elecciones libres es el elemento legitimador del ejercicio de dicho poder en todas las sociedades democráticas.

En el intervalo que va de unos comicios a otros, la legitimidad se produce a través del mecanismo de la representación política, que ejercen aquellos que han sido elegidos por los ciudadanos, pues es una exigencia básica del Estado democrático que el poder político sea un fiel reflejo de la voluntad popular libremente expresada.

El sistema representativo, como es sabido, se basa en la sustitución del pueblo, como teórico soberano, por minorías que actúan en su nombre en virtud de un procedimiento electivo. El fundamento de dicho sistema, que tiene en Montesquieu su primer teórico, consiste en identificar la voluntad de los representados con la de los representantes. Así, el derecho de sufragio activo (artículo 23.1 CE) y el derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE), aun siendo diferentes, guardan —como afirma la STC 24/1990, 15 de febrero— una «íntima relación que no deberemos olvidar a la hora de interpretarlos, pues el derecho de sufragio activo y el pasivo son

aspectos indisociables de una misma institución, nervio y sustento de la democracia: el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto», conforme al cual se celebran las elecciones a las Asambleas Legislativas. De este modo, los comicios hacen realidad el principio esencial de toda democracia representativa, esto es, «que los sujetos a las normas sean, por vía de la representación parlamentaria, los autores de las normas o, dicho de otro modo, que los ciudadanos sean actores y autores del ordenamiento jurídico». Además, en la actualidad, descartada la posibilidad de regir la vida pública «sin la intermediación de la representación política», el gobierno representativo está generalizado en todos los países democráticos, ya que en el mundo contemporáneo sigue siendo modelo irremplazable.

Dicha vinculación entre el proceso electoral y la representación que este produce convierte —según el profesor López Guerra— «al mecanismo electoral en el elemento clave de la democracia moderna. De hecho —continúa diciendo—, la legitimación de los poderes públicos se hace depender de su vinculación, directa o indirecta, con la manifestación electoral de la voluntad popular»; motivo por el cual la regulación de los procesos electorales «es pieza esencial de todo régimen democrático constitucional». Como subraya la STC 119/1995 «la democracia se ejerce —fundamentalmente— a través de las instituciones representativas».

Precisamente por este motivo es necesario que la relación entre los representantes y los representados tenga un contenido fuerte, pues ello redundará en beneficio de la mayor legitimidad del régimen político.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos afirmó que «ningún derecho es más precioso en un país libre que el de participar en la elección de aquellos que hacen las leyes bajo las que viven como buenos ciudadanos», añadiendo a continuación que «los demás derechos, incluso los más básicos, son ilusorios si el derecho de voto» no está garantizado. Compartiendo esta línea de pensamiento, el artículo 23.1 CE consagra el derecho de participación política, al afirmar que «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal».

Como ha indicado la STC 225/1998 de 25 de noviembre «la participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos por medio de representantes está unida en el artículo 23.1 CE a la existencia de elecciones libres, periódicas y por sufragio universal. Sistema electoral y participación política son, así, el marco de los derechos de sufragio como derechos fundamentales». De hecho, participar por medio de representantes presupone que los ciudadanos «ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños».

La representación solo merece el nombre de tal cuando es fruto de la elección libre. En efecto, solo el órgano cuyos componentes son elegidos por el pueblo sabrá reflejar las opiniones del pueblo; y ello supone, dada la mutabilidad de la opinión, que esa elección haya de renovarse periódicamente.

camente, de manera que la correlación entre la voluntad del pueblo y la de las Asambleas se mantenga.

En consecuencia, podemos calificar al régimen electoral como el elemento nuclear y básico de la democracia representativa, ya que su configuración racional es decisiva para el funcionamiento del sistema democrático. Es, pues, incuestionable el binomio elecciones y democracia o, dicho en otros términos, el carácter esencial de las elecciones —y, por ende, de su régimen jurídico— en la arquitectura normativa del Estado democrático, aunque solo sea por la conexión inmediata que a través de ellas se establece con el pueblo como titular de la soberanía (artículo 1.2 CE).

En efecto, como nos recuerda el Consejo de Estado, la elección, al ser el nexo que une a la sociedad con el Estado, «es la institución central de la propia democracia». De ahí que la cualidad democrática de un Estado dependa, en gran medida, de la capacidad del sistema electoral para generar adecuadamente la representación política de la sociedad. Con ello, se quiere subrayar la virtualidad de las elecciones libres como factor de legitimación política o, dicho con otras palabras, poner de relieve que, allí donde el sistema electoral no funciona de forma correcta, la propia democracia acaba resultando cuestionada. Es evidente, pues, que la legitimidad democrática solo puede ser electoral. En consecuencia, el principio democrático debe proyectarse con especial intensidad sobre el Derecho electoral, debiendo atravesar todas y cada una de las normas que lo conforman, pues las elecciones constituyen la realización primaria de la democracia y su actualización permanente.

## **2. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL**

### **2.1. Concepto de sistema electoral**

Se puede distinguir entre un concepto amplio y otro estricto de sistema electoral. Por sistema electoral en sentido amplio hay que entender la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso [electoral], desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos. Por el contrario, en un sentido estricto, se entiende por sistema electoral solo “el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños”. Entre una y otra definición se mueven los estudiosos de estas materias, aunque posiblemente sean mayoría los que asumen (con más o menos añadidos) el concepto restrictivo de sistema electoral. Veamos, sintéticamente, ambas posiciones:

Desde la referida perspectiva estricta, podríamos definir el sistema electoral como «aquel procedimiento a través del cual los votos emitidos por los ciudadanos se transforman en escaños». Son muchos los autores que comparten con diversos matices esta definición.

Los sistemas electorales son aquellos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernativa (el caso típico, los escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia.

Se podría definir asimismo el sistema electoral como aquel conjunto de decisiones políticas centrales que caracterizan y determinan la mediación entre las preferencias de los ciudadanos y el sistema de traducción de votos en escaños. Por tanto, desde esta óptica, bajo el rótulo sistema electoral solo incluiríamos los mecanismos por medio de los cuales los electores expresarían sus preferencias en sufragios y estos, a su vez, se convertirían en escaños. En consecuencia, quedaría fuera de esta definición de sistema electoral todo lo relativo a la Administración electoral, el procedimiento electoral, los recursos electorales, la financiación electoral, así como las demás cuestiones consideradas instrumentales o adjetivas del Derecho electoral.

Desde una perspectiva amplia, el profesor Torres del Moral ha definido el sistema electoral como «el conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar». El sistema electoral, entre otros aspectos considerados tradicionalmente como adjetivos, incluye el estudio de la Administración electoral, del proceso electoral (convocatoria de las elecciones, campaña electoral, día de la votación, proclamación de resultados, recursos, etc.) y de la financiación de las campañas electorales.

Resulta obvio que el sistema electoral constituye una pieza fundamental en cada régimen político. En este sentido, se ha afirmado que el destino de la democracia de un país depende del sistema electoral. Aunque se trate de una apreciación simplista y algo exagerada, tiene la virtud de poner el dedo en la llaga. En efecto, sin un sistema electoral que garantice la adecuada formación de la voluntad popular en las urnas y su correcta traslación a la composición de los órganos representativos, no hay democracia posible. Es más, como subraya el profesor García Fernández, el sistema electoral «es el instrumento para expresar el principio democrático».

Ahora bien, es preciso indicar que no hay un solo sistema electoral admisible, sino varios, y cada país ha de buscar el que mejor se adapte a su propia realidad y a sus necesidades políticas. Esta búsqueda debe hacerse, sin embargo, sabiendo que ningún modelo electoral es neutral, pues todos potencian un aspecto de la representación en detrimento de otros que también merecen consideración y respeto. Por ello, es imposible que encontremos una solución que agrade a todas las fuerzas políticas en liza, porque en función de dónde pongamos el acento, es decir, dependiendo de qué aspecto o de qué objeto de la representación queramos potenciar, el sistema electoral producirá resultados diferentes.

## 2.2. Antecedentes del sistema electoral español

El punto de partida del sistema electoral del Estado y de los sistemas electorales autonómicos se remonta a los años de la transición política a la democracia. En concreto, a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, y al Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales.

En efecto, los elementos electorales incluidos en estas dos normas se consagraron al máximo nivel en la Constitución de 1978, pasando a continuación a los Estatutos de Autonomía; luego adquirieron carta de naturaleza en la doctrina del Tribunal Constitucional y, por último, en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

Los artículos del referido Real Decreto-ley 20/1977, ampliamente glosados en su Exposición de Motivos, ya dibujan de forma nítida las claves de bóveda de nuestro sistema electoral, tanto estatal como autonómico. En concreto, se consagraba: a) un mínimo de escaños por circunscripción, al objeto de suavizar, en alguna medida, los efectos de nuestra irregular geografía y atender a un mayor equilibrio territorial en la representación; b) un sistema electoral de listas cerradas y bloqueadas; c) la regla D'Hondt como fórmula electoral proporcional para el reparto de escaños; d) una barrera o umbral electoral, como procedimiento para excluir ab initio aquellas candidaturas que no logren un mínimo de apoyo electoral; e) la limitación concreta de los sujetos que pueden presentar válidamente candidaturas (partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones de electores); y f) la firme decisión política de corregir el excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias.

Estas previsiones se recogieron en el Texto Constitucional, dando lugar a lo que el profesor Caamaño Domínguez ha denominado la «Constitución electoral». Así, la Constitución de 1978 elevó a rango constitucional los aspectos sustanciales del Decreto-ley de 1977; al mismo tiempo que remitía a una futura Ley Orgánica el establecimiento de la normativa electoral definitiva, un texto que tardaría en llegar todavía siete años.

Dichos aspectos sustanciales se recogieron en los principios constitucionales siguientes:

- a) El establecimiento de un doble tope numérico respecto a la composición del Congreso de los Diputados: un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados (art. 68.1 CE).
- b) La opción de la provincia como circunscripción electoral (art. 68.2 CE); una opción avalada por criterios históricos y territoriales, pero con desigualdades poblacionales considerables que, como veremos, se reforzarán electoralmente.
- c) La determinación de un doble criterio para el reparto de escaños entre las circunscripciones: como dice el artículo 68.2 CE, «asig-

nando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población».

- d) La opción por la representación proporcional, pero sin concreción de fórmula específica alguna; como se recoge en el artículo 68.3 CE, «a elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional».

Como ya se ha dicho, el Decreto-ley de 1977 tenía una vigencia provisional: su artículo 1 señalaba que el objeto del texto legal consistía en «regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado que han de constituir las nuevas Cortes Españolas». Pese a ello, el Decreto-ley hubo de regular también las elecciones generales de 1979 y de 1982. Esta doble circunstancia alentó considerablemente el debate de los expertos y observadores políticos sobre la cuestión de la reforma del sistema electoral. De hecho, resulta llamativo que el sistema electoral español haya sido el destinatario de no pocas críticas y propuestas de reforma a los muy pocos meses de su puesta en práctica. Es claro que con esas iniciativas de reforma no se trataba de adecuar el sistema electoral a una realidad profundamente modificada tras el paso de muchos años; y que tampoco se pretendía solventar con ellas problemas graves surgidos como efectos no deseados tras un cierto tiempo de funcionamiento. Por el contrario, las iniciativas de reforma surgían simultáneamente a la puesta en marcha del sistema electoral, y como consecuencia de unos efectos que fueron conscientemente buscados por los partidos políticos capaces de imponerlos.

La última etapa normativa del sistema electoral español radica en la LOREG, de junio de 1985. A nuestros efectos, su aspecto más destacable consiste en la extraordinaria continuidad otorgada a las variables básicas del sistema de elección para el Congreso de los Diputados y para el Senado. Pese a esta continuidad normativa, la aprobación de la LOREG se llevó a cabo en circunstancias notablemente distintas de las conocidas por el texto precedente. Las elecciones generales de 1982 habían supuesto el logro de la consolidación democrática. El espectacular realineamiento electoral sufrido por el sistema de partidos dio lugar a una nueva pauta de competición electoral, caracterizada por el predominio del PSOE dentro de un formato de pluralismo moderado. Y la llegada del PSOE al Gobierno con el apoyo de una excepcional mayoría parlamentaria absoluta modificó las pautas de cooperación partidista y las relaciones entre los Grupos parlamentarios. La nueva situación política no impidió que la LOREG mantuviera inalteradas las principales disposiciones contenidas en el Decreto-ley de 1977. Pero, en cambio, determinó el tipo de reacciones surgidas ante la nueva norma electoral y redujo considerablemente el ámbito de las propuestas que a partir de entonces habrían de discutirse sobre el sistema electoral.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía, tanto los que se aprobaron por la vía del artículo 151 como los que lo fueron por la del artículo 143



---

CE, copiaron casi al pie de la letra los preceptos constitucionales referidos al sistema electoral del Congreso de los Diputados. Lo que viene a ser lo mismo que decir que aceptaron como válidos los elementos básicos contenidos en la legislación electoral del período de la Transición Política, que acabamos de alistar. En efecto, se puede afirmar que el régimen electoral español “se caracteriza por la permanencia y continuidad desde los inicios de la Transición Política, hasta el punto que los elementos básicos del sistema electoral no han sido modificados.

### **2.3. Elementos del sistema electoral español**

#### *2.3.1. El tamaño del Congreso de los Diputados*

La dimensión del tamaño del Parlamento o Cámara representativa no suele ser incluida entre los componentes básicos de los sistemas electorales por considerarlo un factor externo, un elemento más propio de las características generales de la representación política que de la ley electoral. Pero es claro que el número de escaños a repartir es una parte fundamental del proceso de asignación a los partidos y ejerce, por lo tanto, una influencia relevante sobre la desproporcionalidad del sistema electoral y el grado de multipartidismo del sistema de partidos.

El tamaño de un Parlamento se mide simplemente por el número de escaños que contiene. Aunque ese número podría ser fijado arbitrariamente, las magnitudes de las Cámaras existentes no son, al parecer, totalmente caprichosas, y así, aunque no existe una explicación convincente, impera la denominada «ley de raíz cúbica de los tamaños de las Asambleas», norma que ha podido observarse en un elevado número de países en los que el número de miembros de sus Asambleas tiende a aproximarse a la raíz cúbica del tamaño de las poblaciones respectivas. La razón que suele aducirse para esta llamativa regularidad reside en la minimización de los canales de comunicación que dicho tamaño permite tanto entre los representantes y sus electores, como entre los propios representantes.

En España, la «ley de la raíz cúbica» parece haberse cumplido, (para una población de 45.200.737 habitantes, la raíz cúbica es 356) y así, la Ley para la Reforma Política fijó en 350 el número de escaños del Congreso de los Diputados. Con posterioridad, el Decreto-ley de 1977 mantuvo esa magnitud, mientras que el artículo 68.1 de la Constitución prefirió señalar un rango entre los 300 y los 400 diputados. Por su parte, el artículo 162.1 de la LOREG también optó por mantener la magnitud de los 350 diputados que ya figuraba en la Ley para la Reforma Política. Aunque esa cantidad se adecúa grosso modo a la ley de la raíz cúbica del tamaño de las Asambleas, las peculiaridades de la distribución poblacional española y el crecimiento del padrón de habitantes desde 1977 han originado la segunda ratio entre diputados y electores más bajas en los países europeos; la más baja es la de Alemania, cuyo Bundestag aumentó considerablemente en

1990 tras el aumento de los electores a representar tras la Unificación, pero no lo suficiente. Como veremos a continuación, la combinación de esa reducida ratio con un relativamente elevado número de circunscripciones y con los criterios utilizados para la distribución de los escaños entre ellas reforzarán notablemente los efectos del sistema electoral español sobre la desproporcionalidad y el número de partidos.

### 2.3.2. *La magnitud de las circunscripciones*

Suele llamarse circunscripciones a las zonas territoriales que constituyen el ámbito en el que los votos emitidos por las personas con derecho a sufragio constituyen el fundamento para el reparto de escaños a los candidatos o a los partidos contendientes, con independencia de los votos emitidos en otras zonas o circunscripciones electorales. Se trata, pues, de unidades territoriales en las que los votos emitidos son traducidos en escaños, y asignados posteriormente a las candidaturas.

La principal característica de esta dimensión del sistema electoral radica en su magnitud o tamaño. Por magnitud debe entenderse el número de escaños que una circunscripción tiene asignados para repartirlos entre las candidaturas, una cantidad que no tiene por qué guardar relación directa con su extensión geográfica, con su cantidad de habitantes o con su densidad demográfica.

La importancia de esta variable ha sido tan unánime y constantemente destacada que resulta ya obvia. La magnitud de la circunscripción electoral tiene prácticamente un impacto mayor sobre la proporcionalidad del sistema que ninguno de los otros factores. Este impacto se concreta en el hecho de que cuanto menor sea la magnitud de la circunscripción o distrito electoral, más desproporcionales serán los resultados, ya que los principales partidos acapararán todos los escaños, quedando los partidos menores, pese a que puedan conseguir un considerable número de votos, sin representación alguna. Lo contrario también es cierto: cuanto mayor sea la circunscripción, mayor será la proporcionalidad al permitir la entrada de un mayor número de partidos en el reparto de los escaños. La magnitud de la circunscripción depende, así, tanto del tamaño del Parlamento como de los criterios utilizados para el reparto de escaños entre las circunscripciones.

El reparto de los 350 escaños entre los 52 distritos previstos (cincuenta provincias más Ceuta y Melilla) significa que su magnitud media es 6,7 escaños y la mediana 5; el umbral efectivo está en el 10,2 por ciento. Se trata, por supuesto de una magnitud de distrito muy baja, sobre todo si se contempla en perspectiva comparada.

Además, el sistema electoral español combina esa extremadamente reducida magnitud media con una notable variabilidad de las magnitudes de circunscripción. Para muchos autores, esta segunda característica es la

---

más importante y llamativa del sistema español. El rango de esa heterogeneidad se ha extendido en las elecciones de 2008 desde 1 a 35 escaños. La diversidad en la magnitud de los distritos sólo puede ordenarse mediante su agrupación en tres subsistemas bien diferenciados: uno mayoritario (que incluye los distritos de 1 a 5 escaños), otro proporcional (con 10 o más escaños) y otro intermedio, formado por los distritos medianos (de 6 a 9 escaños). Datos como que el 52 por ciento de los distritos españoles pertenezca al subsistema mayoritario (frente al 13 por ciento del subsistema proporcional), que elijan sólo al 28 por ciento de los diputados (frente al 36 por ciento) o engloben al 20,6 de la población española (frente a nada menos que el 43 por ciento) suministran efectivamente incentivos muy distintos para la competición entre los partidos y tienen consecuencias directas en la proporcionalidad del sistema electoral. Además, todos ellos son también decisivos para la configuración diferenciada de los resultados electorales. En las palabras de Alzaga (1989: 128), uno de los padres del sistema electoral, éste «comprende diversos sistemas y (...) opera de modo totalmente diferente en los distritos grandes, medios o pequeños».

### *2.3.3. El prorrateo electoral*

El prorrateo electoral consiste en la asignación de escaños entre los distritos o circunscripciones, generalmente sobre la base de la población. Cuando es desviado, como ocurre notablemente en el caso español, suele medirse a través de la discrepancia entre los porcentajes de escaños y los de población en cada uno de los distritos. De esa forma resulta afectado el valor del voto de los electores integrados en cada una de ellos. En este ámbito, la LOREG ha vuelto a reproducir el Decreto-ley de 1977 para desarrollar el doble criterio previsto en el artículo 68.2 de la Constitución: dos diputados iniciales a cada distrito y la asignación posterior de otros u otros en función de la población de cada una de las provincias. Ello significa que, tras asignar sendos diputados a Ceuta y Melilla, y otros 100 a los 50 distritos provinciales, los 248 restantes se adjudican sobre la base de (i) obtener una cuota de reparto mediante la división por 248 de la población de derecho de las 50 provincias peninsulares e insulares; (ii) adjudicar a cada provincia tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho provincial entre la cuota de reparto; y (iii) distribuir los diputados restantes a cada una de las provincias cuyos cocientes tenga mayores fracciones decimales.

Este procedimiento ocasiona unos desequilibrios muy intensos en la influencia individual de los votos. Aunque todas las provincias tengan al menos tres diputados, las desviaciones del prorrateo son significativas. La combinación de aquellos criterios con las diferencias poblacionales de los distritos españoles ocasiona diferencias interprovinciales de una intensidad extraordinaria. La consecuencia es que se acumulan los efectos de sobrerrepresentación en el prorrateo y en la magnitud de los distritos

menos poblados con los de infrarrepresentación de los más poblados. Por lo tanto, los distritos que distribuyen menos escaños se encuentran notablemente sobrerrepresentados, mientras que los que más reparten sufren una aguda infrarrepresentación. Los distritos extremos que habitualmente sirven como referencia son Soria, con dos diputados en 2008, donde bastan alrededor de 28.000 votantes para escoger un diputado, y Madrid, con 35 diputados, donde se necesitan unos 100.000. En otras palabras, el voto de un ciudadano de Soria tiene un valor, en términos de representación parlamentaria, cerca de cinco veces superior al de uno en Madrid. Según uno de los distintos índices de representación existentes, en todas y cada una de las consultas electorales cerca del 75 por ciento de los distritos ha resultado sobrerrepresentado, y en un 52 por ciento alcanzaba a ser una sobrerrepresentación considerable.

#### 2.3.4. *La fórmula electoral*

La fórmula electoral consiste en el procedimiento de cálculo o función matemática que se aplica a los votos de un distrito para obtener una distribución de escaños entre los partidos o candidatos contendientes. Su importancia resulta, pues, obvia. Tanto que los sistemas electorales suelen recibir su calificación como mayoritarios o proporcionales dependiendo exclusivamente de la naturaleza de las fórmulas electorales. Una tendencia que olvida, sin embargo, que el impacto específico de la fórmula electoral queda eclipsado por el de la magnitud de los distritos: si ésta es pequeña, los efectos del sistema serán mayoritarios aunque se utilice una fórmula que en teoría tienda a la proporcionalidad. Esto es lo que precisamente ocurre en el caso español.

Como es sabido, existen dos grandes tipos de fórmulas electorales: las mayoritarias y las distributivas o, como son normalmente conocidas, proporcionales. Sus ideas básicas son también conocidas: las mayoritarias se fundamentan en la idea de que el escaño o los escaños en disputa han de atribuirse a la candidatura que más votos haya logrado; y las proporcionales, en la de que los escaños deben asignarse a las candidaturas de acuerdo con los votos obtenidos por cada una de ellas. Existen muchas variantes de cada una de estas fórmulas. De las mayoritarias, han llegado a utilizarse realmente tres en el bloque de los países con mayor relevancia democrática: la mayoría relativa, que es característica del Reino Unido, la mayoría a doble vuelta, propia de la Quinta República francesa, y el voto alternativo de Australia. En general, los sistemas mayoritarios tienden a dificultar la representación parlamentaria de los partidos pequeños (excepto de los que tengan apoyos electorales concentrados geográficamente), a favorecer sistemáticamente a los partidos más grandes, a producir resultados desproporcionales y a desalentar el pluripartidismo. Lo contrario tiende a ocurrir con los sistemas que contienen fórmulas proporcionales, que suponen tres de cada cuatro casos en las democracias occidentales.

---

El artículo 204 del Decreto-ley de 1977 y luego el 163 de la LOREG han establecido la fórmula D'Hondt, aunque sin nombrarla, para la distribución de los escaños en cada una de las circunscripciones españolas. La fórmula D'Hondt se basa en la minimización de la mayor desviación relativa de la proporcionalidad en la asignación a cada partido. Y se fundamenta en la serie de divisores de números naturales (1, 2, 3, 4, etc.) y en el criterio de la media o cociente más elevado de votos por escaño, es decir, en el coste medio de votos que cada partido tiene que pagar por cada escaño. La fórmula D'Hondt combina la sencillez de su procedimiento de cálculo con la aceptación de que disfruta, ya que es la fórmula proporcional más utilizada, junto con la de Hare, en los países europeos con sistemas proporcionales; en España, además del Congreso, es también la única prevista en las elecciones a todos los Parlamentos autonómicos, las elecciones locales y las del Parlamento Europeo. Por lo demás, la fórmula D'Hondt tiene una bien conocida tendencia a favorecer en mayor medida a los partidos grandes y a castigar con mayor dureza a los partidos pequeños, sobre todo si son de ámbito nacional. Pero debe de nuevo recordarse que sus efectos están en función de la magnitud de la circunscripción en la que se aplique. En los distritos grandes (como Madrid y Barcelona) y en los pequeños (no ya sólo en los uninominales como Ceuta y Melilla, sino también en los que distribuyen, por ejemplo, dos escaños, como Soria, o tres, como Guadalajara), la fórmula D'Hondt no afecta apenas a la proporcionalidad electoral: sus efectos no se diferencian significativamente de los que tendrían otras fórmulas (proporcionales en el primer caso, mayoritarias en el segundo). Su influencia resulta intensa cuando se aplica en el rango medio de las magnitudes de distrito, esto es, en circunscripciones de entre 6 y 9 escaños. Si se recuerda la configuración de la mayor parte de las circunscripciones españolas, no es extraño que el preámbulo del Decreto-ley de 1977 subrayara el hecho de que la fórmula D'Hondt supone «un poderoso corrector del excesivo fraccionamiento de las representaciones parlamentarias».

### *2.3.5. El umbral legal*

También llamado umbral electoral o cláusula de exclusión en la terminología alemana, este elemento supone una limitación explícita del sistema electoral, por medio de la cual se restringe el derecho de los partidos a la asignación de escaños mediante la determinación de una o de varias condiciones especiales. Establece, en este sentido, el nivel mínimo de apoyo electoral que un partido necesita para obtener representación. Cuando existe, se aplica generalmente en el nivel nacional, aunque también puede hacerse en los niveles de la circunscripción o en un nivel intermedio regional. Ese nivel mínimo puede expresarse en un cierto número de votos, un porcentaje de votos o algún otro criterio, como, en las circunscripciones de dos niveles, la obtención de al menos un escaño en un distrito del nivel inferior para poder participar en el reparto de escaños en el nivel superior.

Los efectos básicos de los umbrales o barreras legales consisten en aumentar la desproporcionalidad del sistema electoral o/y en reducir el número de los partidos parlamentarios. Su justificación reside en evitar los problemas asociados con Parlamentos fragmentados a causa de partidos pequeños que dificultarían el trabajo legislativo y complicarían las tareas gubernamentales. Las barreras legales, pues, parten del supuesto de que sólo deberían acceder al Parlamento aquellos partidos que puedan contar con una representación significativa en todo el país, o con una coordinación sustancial de sus votantes en unos determinados distritos.

Aunque la mayor parte de los sistemas proporcionales con distritos en un solo nivel carece de umbrales o barreras legales, en el caso español se ha fijado en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Junto con la fórmula D'Hondt, se ha querido que fuese también un elemento reductor de la proporcionalidad, explícitamente introducido con ese propósito en el sistema electoral. Pero su incidencia no es directa, sino que depende de su interacción con la magnitud de las circunscripciones. En la práctica, ello significa que el umbral legal carece de importancia en prácticamente todos los distritos. En la inmensa mayoría de ellos, muchos partidos que superan con creces la barrera del 3 por ciento quedan naturalmente sin escaños. De hecho, sólo funciona realmente en magnitudes de circunscripción superiores a los 24 escaños, es decir, en las de Madrid y Barcelona. Y aun así sólo para los partidos cuyos apoyos electorales se encuentran muy próximos a la barrera del 3 por 100. Excepto en Madrid y Barcelona, el umbral efectivo de todos los distritos (que es la proporción de votos con la que un partido consigue su primer escaño) es significativamente más alto, sobre todo cuanto menor sea su magnitud. Y no ocasionará a estas alturas extrañeza constatar que el umbral efectivo español se encuentra entre los más elevados de todos los sistemas proporcionales europeos: su promedio se cifra en un 10,2 por ciento, sólo superado por los del sistema irlandés.

#### **2.4. Modificación del sistema electoral**

Las probabilidades de que se produzca una modificación del sistema electoral español son escasas o nulas salvo que aparezcan en escena nuevos partidos con amplio apoyo electoral en la totalidad del territorio del Estado. Los dos partidos con capacidad para emprender una reforma de estas características no tienen incentivos para hacerlo, puesto que gracias al sistema electoral reciben más escaños de los que les corresponderían en virtud del porcentaje de voto que obtienen. En cambio, los terceros partidos de ámbito nacional, que son las fuerzas políticas que han resultado más perjudicadas a lo largo de la historia por las reglas electorales vigentes, no tienen actualmente la suficiente fuerza parlamentaria para forzar un cambio de estas características. Además, existe un aparente consenso tanto a nivel de elites como en la opinión pública de que el sistema elec-

toral actual ha funcionado razonablemente bien, evitando una excesiva fragmentación del sistema de partidos y fomentando la conformación de gobiernos estables y duraderos.

España presenta unos niveles de desproporcionalidad excesivamente elevados para un país que utiliza una fórmula de representación proporcional. Sin embargo, la escasa correspondencia entre los porcentajes de escaños y de votos que reciben los partidos no suelen conllevar la modificación de las reglas electorales. En este sentido, los sesgos conservadores que presenta la actual configuración, unidos a la creciente competitividad registrada entre los dos partidos mayoritarios, podrían provocar en un futuro no muy lejano que la fuerza más votada a nivel nacional no fuera la primera en número de escaños. Esta situación podría constituir la contingencia necesaria para que el partido perjudicado por esa eventualidad tratara de cambiar el sistema electoral. Este tipo de resultados no monótonos se han dado en alguna ocasión en otros países, pero nunca en aquellos que utilizan fórmulas de representación proporcional de las aquí examinadas. Además, creemos que la opinión pública se mostraría favorable a un cambio que intentara evitar que se volviera a dar un resultado de estas características.

Las simulaciones realizadas introducen cambios en sentido proporcional en la actual regulación electoral, siempre moviéndose en los estrechos márgenes que dibuja el artículo 68 de la Constitución. En todas ellas, se consigue reducir el nivel de desproporcionalidad del sistema electoral aumentando ligeramente el índice de fragmentación partidista en el Congreso de los Diputados. Por fuerzas políticas, IU y UPyD e incluso Podemos serían las grandes beneficiadas de este tipo de reformas, y aumentaría su presencia en el Parlamento a costa de PSOE y PP. La distancia en número de escaños entre estos dos partidos menguaría en casi todos los escenarios institucionales diseñados. A ello hay que añadir que el PSOE se quedaría más lejos de la mayoría absoluta en todas las simulaciones realizadas.

## **2.5. El derecho de sufragio activo**

### *2.5.1. Introducción*

El derecho de sufragio activo no se atribuye a todas las personas, ni tan siquiera a todos los nacionales. En efecto, no todo ser humano es titular de este derecho por el solo hecho de existir, pues ciertos grupos de individuos se ven privados del mismo. Ello explica la importancia de que estén correctamente fijados los requisitos que se exigen para el ejercicio del derecho del sufragio activo. No se olvide que, de acuerdo con la jurisprudencia constante del Tribunal Constitucional, los derechos consagrados en el artículo 23 CE son derechos de configuración legal, es decir, derechos cuya efectividad exige necesariamente de desarrollo legislativo.

En el ordenamiento jurídico español, el sufragio activo está regulado, en sus aspectos básicos, en los artículos 2 a 5 de la LOREG, que «se aplican también a las elecciones a Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas», de conformidad con el punto 2 de su disposición adicional primera. En concreto, son los artículos 2 y 3 los que nos indican las condiciones necesarias para poder ejercer el derecho de sufragio activo, que son las siguientes: poseer la nacionalidad española, ser mayor de edad y no estar comprendido en ninguno de los supuestos legales de exclusión del derecho de sufragio. Además, como requisito específico para poder votar en las elecciones autonómicas, se exige tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que las convoca. Vamos a analizar, de forma singularizada, cada uno de estos requisitos.

### *2.5.2. Tener la nacionalidad española*

De acuerdo con el artículo 13.2 CE, solo «los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23» (con una excepción circunscrita a las «elecciones municipales»); y de conformidad con el artículo 23 CE «los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos... por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal». En coherencia con estos mandatos constitucionales, el artículo 2.1 de la LOREG comienza su redacción afirmando que «el derecho de sufragio corresponde a los españoles» (y, a contrario sensu, solo a los españoles). Por tanto, estar en posesión de la nacionalidad española (se tenga de origen o se haya adquirido por naturalización) es el primer requisito para poder ejercer el derecho de voto en las elecciones a los Parlamentos autonómicos (que son indudablemente elecciones políticas), sin posibilidad de ninguna excepción. De hecho, para poder otorgar el voto a algunos extranjeros residentes en la Comunidad Autónoma (como sucede en las elecciones municipales), sería preciso reformar la Constitución, lo que evidentemente está fuera del alcance de las Comunidades Autónomas.

Existe, de conformidad con lo que acabamos de indicar, una vinculación directa entre ser español (tener el status de nacional) y poder ejercer el derecho de voto en las elecciones parlamentarias (tanto en las generales como en las autonómicas), lo cual es lógico, pues es un derecho que otorga a su titular una importante capacidad de decisión política, que —a nuestro juicio— solo debe reconocerse a aquellos que mantienen un vínculo de unión estable con el Estado. En efecto, el derecho de voto en estas elecciones, en tanto que su objeto específico es contribuir a la formación de la voluntad de la comunidad política, solo se debe otorgar a las personas que son miembros de la misma. Como afirma el profesor Sánchez Navarro, «el pueblo español como sujeto político titular de la soberanía y fundamento de todos los poderes del Estado está formado única —y lógicamente— por los ciudadanos españoles, de modo que, en la esfera donde se ejercen funciones directamente vinculadas a la soberanía, la nacionalidad española



resulta un requisito indisponible para el legislador». El sufragio, aunque hay autores que opinan lo contrario, «no es un derecho inherente a la persona humana, no es un derecho del hombre en la terminología liberal clásica», sino un derecho del ciudadano. Como indica el profesor Díez-Picazo Giménez, «ello se debe a que, en un contexto liberal-democrático, tiende a hacerse una equiparación entre derechos políticos y ciudadanía: ciudadano es, casi por definición, quien puede participar en la gestión de los asuntos públicos».

La Constitución de 1978, rompiendo una larga tradición, desconstitucionaliza en buena medida el tema de la nacionalidad, al afirmar en su artículo 11.1 que «la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido en la ley». El desarrollo detallista de este precepto constitucional se encuentra básicamente en el Código Civil, en concreto en el título primero de su libro primero (artículos 17 a 28), de conformidad con la redacción que les ha dado la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, de reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, y la reforma producida por la Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en la misma materia.

### *2.5.3. Ser mayor de edad*

Tener una cierta edad es la restricción «más clásica» que se establece para ejercer el derecho de voto. Ello es lógico, pues la exigencia de una edad mínima tiene una relación directa con la configuración del sufragio como instrumento al servicio de la participación política. En efecto, esta exige la capacidad para autodeterminarse, es decir, para poder pronunciarse sobre las diferentes opciones políticas con un cierto grado de madurez intelectual, lo que únicamente puede hacerse si se cuenta con la capacidad suficiente para discernir entre unas y otras ofertas electorales. En coherencia con ello, el artículo 2.1 de la LOREG, después de afirmar que «el derecho de sufragio corresponde a los españoles», precisa que estos deberán ser «mayores de edad». Condición que ha de ostentarse el día de la elección.

En sí misma considerada, la edad solo alude a la duración temporal que en un momento determinado tiene la vida de una persona (esto es, al tiempo transcurrido desde el nacimiento hasta el momento que en cada caso se tome en consideración); sin embargo, para el Derecho tiene gran relevancia, pues influye sobre la capacidad de obrar y el ejercicio de determinados derechos. Así, atendiendo a su significación jurídica, la diferencia fundamental en esta materia es la que se fija entre la minoría y la mayoría de edad. Esta se caracteriza por ser un estado civil cuyo contenido es la plena independencia de la persona y la adquisición de una plena capacidad de obrar.

Sentado lo anterior, debemos precisar cuándo se adquiere la mayoría de edad en nuestro ordenamiento jurídico. Pues bien, el artículo 12 de la

Constitución de 1978, de forma taxativa, afirma que la mayoría de edad es una cualidad que se alcanza «a los dieciocho años». Se trata, sin duda, de una limitación razonable, pues es evidente que hasta cierto grado de desarrollo vital no se tiene la suficiente madurez de juicio para poder ejercer el derecho de voto con responsabilidad.

*2.5.4. No estar comprendido en ninguno de los supuestos legales de exclusión del derecho de sufragio*

Aun poseyendo la nacionalidad española y siendo mayor de edad, una persona puede verse legalmente excluida del derecho de voto. En efecto, de conformidad con el artículo 3 de la LOREG, carecen del derecho de sufragio:

- a) Los declarados incapaces en virtud de sentencia judicial firme, siempre que la misma declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio. En concreto, de acuerdo con el artículo 200 del Código Civil, «son causas de incapacitación las enfermedades o deficiencias persistentes de carácter físico o psíquico que impidan a la persona gobernarse por sí misma». Entiende la STS de 31 de diciembre de 1991 que estas enfermedades o deficiencias se refieren a «aquellos estados en los que se da un impedimento físico, mental o psíquico, permanencial, y, a veces, progresivo, que merma la personalidad, la deteriora y amortigua con efectos en la capacidad volitiva y de decisión». Con ello, se quiere excluir del derecho de voto a aquellas «personas que carezcan de las condiciones intelectivas necesarias para que su intervención sea libre, para que sea expresión de una voluntad con capacidad reflexiva y de discernimiento». Esta exclusión, que en absoluto resulta contraria al principio democrático, tiene lugar tras desvirtuar la presunción de capacidad, de la que goza todo español mayor de edad, «a través de un procedimiento judicial especial» en el que se constate, de forma indubitada, la incapacidad del sujeto para ejercer su derecho de sufragio. Sin embargo, y como es obvio, dichas personas recuperan su derecho de voto cuando desaparecen las causas que motivaron su inhabilitación y así lo declara el juez competente.
- b) Los internados en un hospital psiquiátrico con autorización judicial, durante el período que dure su internamiento, siempre que en la autorización el juez declare expresamente la incapacidad para el ejercicio del derecho de sufragio (en el supuesto de que esta sea apreciada, el juez lo comunicará al Registro Civil para que proceda a la anotación correspondiente). Por tanto, a contrario sensu, los internados en un hospital psiquiátrico, aunque sea contra su voluntad, conservan su derecho de sufragio si no se ha producido aquella resolución judicial.

c) De acuerdo con el artículo 3.2 de la LOREG, también carecen del derecho de sufragio activo «los condenados por sentencia judicial firme a la pena principal o accesoria de privación del derecho de sufragio durante el tiempo de su cumplimiento». Se trata de una especie de incapacidad «moral» o incapacidad «política» (por contraposición a la incapacidad física o psíquica. Sin embargo, hay que recordar que, desde la entrada en vigor del Código Penal de 1995, la privación del derecho de voto ya no es ni pena accesoria a la privación de libertad ni pena específica de ningún delito o falta, motivo por el cual su disposición derogatoria abrogó de forma expresa los términos «activo y» del artículo 137 de la LOREG. Por tanto, dicha causa de exclusión del derecho de sufragio activo –aunque sigue formalmente en la LOREG y, en consecuencia, podría recobrar su eficacia en el futuro– hoy está inactivada y puede considerarse felizmente periclitada. En efecto, el Código Penal de 1995, prestando oídos a una opinión doctrinal crítica con la regulación anterior, convirtió en historia la privación del derecho de sufragio activo como consecuencia de una sanción penal. En consecuencia, en la actualidad, todos los reclusos forman parte del cuerpo electoral y, si así lo desean, pueden ejercer el derecho de sufragio activo, normal mente a través de la modalidad de voto por correo.

#### *2.5.5. Tener la condición política de “ciudadano” de la Comunidad Autónoma que convoca las elecciones*

Los tres requisitos anteriores son comunes a todas las elecciones que se celebran en España para cubrir órganos del Estado (generales, autonómicas, insulares y municipales); por el contrario, el requisito que ahora analizaremos es específico de aquellos comicios que se convocan para escoger a los integrantes de los Parlamentos autonómicos. En efecto, para ejercer el derecho de voto en estas elecciones es preciso tener la condición política de ciudadano de la Comunidad Autónoma que las convoca, de conformidad con lo que establece el respectivo Estatuto de Autonomía o la propia ley electoral. Dicho con otras palabras, el círculo de ciudadanos que gozan del derecho de sufragio activo en unas elecciones autonómicas está formado exclusivamente por quienes, además de cumplir los otros requisitos, están inscritos en el Padrón de alguno de los municipios que integran la respectiva Comunidad Autónoma, esto es, por aquellos españoles que tengan la vecindad administrativa en alguno de dichos municipios (lo que, convencionalmente, la doctrina suele denominar «ciudadanía autonómica»).

La vecindad administrativa, que está regulada en la legislación del Estado, se adquiere por la inscripción del interesado en el Padrón municipal. En concreto, el artículo 15 de la Ley de Bases del Régimen Local afirma que toda persona que viva en España está obligada a inscribirse en el Padrón del municipio en el que resida habitualmente; que quien viva en varios municipios deberá inscribirse únicamente en el que habite durante más tiempo al año; que el conjunto de personas inscritas en el

Padrón municipal constituye la población del municipio; que los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio; y que la condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón. Por su parte, el artículo 16.1 de dicha Ley precisa que el Padrón municipal es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio, que sus datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.

Sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de este requisito, que genera una clara diferencia de trato entre quienes poseen la ciudadanía de una determinada Comunidad Autónoma (que tienen reconocido el derecho de sufragio activo en la elección de su Asamblea Legislativa) y los otros españoles (que carecen de este derecho), la STC 25/1992, de 24 de febrero se ha pronunciado de forma taxativa, afirmando «que no existe vulneración alguna ni del artículo 14 ni del 23.2 de la CE en el hecho de que, en unas determinadas elecciones de ámbito territorial restringido a determinada Comunidad Autónoma, solo tengan derecho de sufragio activo y pasivo los residentes en la misma».

Si analizamos los diecisiete Estatutos de Autonomía, vemos que solo seis se preocupan de indicar expresamente quiénes tienen reconocido el derecho de sufragio activo para elegir su Parlamento. Las fórmulas utilizadas varían ligeramente, aunque todas nos llevan al mismo resultado. Así, el Estatuto de Autonomía de Cataluña afirma que son electores «los ciudadanos de Cataluña» (artículo 56.3); el de Andalucía, «todos los andaluces y andaluzas» (artículo 104.4); el de Canarias, «los que gocen de la condición política de canarios» (artículo 10.1); el de Extremadura, «los ciudadanos que tengan la condición política de extremeños» (artículo 17.2); el de las Islas Baleares, «todos los que figuren en el censo electoral de las Illes Balears» (artículo 43); y el de Madrid, «todos los madrileños» (artículo 10.8).

Sin embargo, a pesar de este silencio de la mayoría de los Estatutos de Autonomía, no se plantean problemas de especial importancia, pues todas las leyes electorales autonómicas han dedicado algún precepto a la regulación del derecho de sufragio activo. En concreto, quince lo hacen de forma sintética, en tanto que la legislación electoral de Navarra lo regula de forma más extensa.

Centrando nuestro interés en el requisito que hemos denominado ciudadanía autonómica, vemos que, en el momento de concretar en palabras esta exigencia, las leyes electorales (todas en el artículo 2.1, menos la de Navarra que lo hace en el artículo 3, apartados 1 y 2) utilizan fórmulas muy parecidas con pequeñas variaciones. Así, se refieren literalmente a la «condición política» las leyes autonómicas del País Vasco («serán electores todas las personas que ostentando la condición política de vascos...»), Andalucía («son electores todos los que... tengan la condición política de andaluces...»), Asturias («El derecho de sufragio activo corresponde a

todos los ciudadanos españoles que... tengan... la condición política de asturianos...»), Cantabria («son electores los que... tengan la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma de Cantabria...»), Murcia («serán electores todos los ciudadanos que... ostenten la condición política de murcianos...»), Valencia («son electores los que poseyendo la condición política de valencianos o teniendo los derechos políticos de dicha condición...»), Aragón («son electores todos los que... tengan la condición política de aragoneses...»), Canarias («el derecho de sufragio activo corresponde a los españoles... que tengan la condición política de canarios...»), Extremadura («son electores los ciudadanos que teniendo atribuida la condición política de extremeños...»), Islas Baleares («son electores todos los que... tengan la condición política de ciudadanos de la Comunidad Autónoma...»), Madrid («el derecho de sufragio corresponde a los españoles... que... ostenten la condición política de ciudadanos de la Comunidad de Madrid...») y Castilla y León («son electores los que... tengan la condición política de castellano-leoneses»). Además, esta era la fórmula que utilizaba en su redacción originaria la Ley electoral de Castilla-La Mancha, que, sin embargo, ha sido modificada —con acierto discutible en este punto— por la Ley 8/1998, de 19 de noviembre («son electores los ciudadanos y ciudadanas de Castilla-La Mancha...»). Por otra parte, dos leyes electorales autonómicas no acompañan el adjetivo «política» al sustantivo «condición»: nos referimos a las normas de Galicia («son electores los que, ostentando la condición de gallego conforme...») y La Rioja («son electores los que... disfruten de la condición de riojanos...»). Por último, como hemos apuntado con anterioridad, hay que destacar que el artículo 3 de la Ley electoral de Navarra ha optado por utilizar criterios descriptivos («1. Tendrán la condición de electores quienes... figuren inscritos en el censo electoral único vigente correspondiente a cualquiera de los municipios de Navarra. 2. Los electores residentes-ausentes que vivan en el extranjero podrán ejercer el derecho de sufragio con arreglo a lo establecido» en la LOREG). Este es, en síntesis, el contenido de las dieciséis leyes electorales autonómicas en lo que se refiere a la determinación de quiénes son titulares del derecho de sufragio activo en las elecciones a sus respectivos Parlamentos. Cataluña, como sabemos, aún no ha aprobado su ley electoral, lo que nos obliga a definir quiénes son sus electores autonómicos utilizando únicamente el texto estatutario.