

# El voto preferencial en las Comunidades Autónomas: propuestas y condicionantes jurídicos

**Carlos Fernández-Esquer**

Investigador en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid

**Javier Sierra-Rodríguez**

Profesor asociado en el Área de Ciencia Política de la Universidad de Murcia

## **Preferential voting in Autonomous Communities: Proposals and legal conditions**

**ABSTRACT** In recent years, mechanisms have been activated in order to carry out political reforms in the Autonomous Communities, due to the greater fragmentation that exists in regional parliaments and the presence of political parties that support institutional reforms, aimed at deepening democratic regeneration. The aim of this paper is to join the main reflections and knowledge about the different types of open-lists and free-lists systems, and to examine the legal framework of the regional legislators for their adoption. To that end, this paper examines the different kinds of electoral lists, their advantages, disadvantages, effects and consequences of their use; the constitutional and legal framework that could limit its inclusion in the reforms of the autonomic electoral systems; as well as the main proposals that have already been formulated to introduce the preferential vote in the Autonomous Communities. The conclusions of the study suggest the viability of the introduction of the open-lists and free-lists systems in the autonomic electoral systems, given the current legal framework.

**KEYWORDS** open-lists; free-lists; preferential voting; personalization; electoral system; autonomous communities.

**RESUMEN** En los últimos años se han activado mecanismos para impulsar reformas electorales en las Comunidades Autónomas, debido a la mayor fragmentación existente en los parlamentos autonómicos y a la presencia de formaciones políticas que apuestan por reformas institucionales orientadas a profundizar en la regeneración democrática. El objetivo de este artículo es aunar las principales reflexiones y conocimientos sobre las listas abiertas y desbloqueadas, así como analizar el marco jurídico de los legisladores autonómicos para su

---

Artículo recibido el 05/03/2019; aceptado el 30/04/2019.

Los autores aparecen en orden alfabético y comparten a partes iguales los contenidos de este trabajo.

adopción. Para ello, en este artículo se examinan los distintos tipos de listas electorales, sus ventajas, inconvenientes, efectos y las consecuencias de su utilización; el marco constitucional, estatutario y el derivado de la legislación básica del Estado, que puede condicionar su inclusión en las reformas de los sistemas electorales autonómicos; así como las principales propuestas que ya se han formulado para introducir el voto preferencial en las Comunidades Autónomas. Las conclusiones del estudio sugieren la viabilidad de la introducción de las listas abiertas y de las listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos, dado el marco jurídico actual.

**PALABRAS CLAVE** listas abiertas; listas desbloqueadas; voto preferencial; personalización; sistema electoral.

## 1. Tiempos de cambio y demandas de reforma electoral

Fruto del progresivo distanciamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos en las democracias occidentales, asistimos en los últimos años a una creciente importancia en el debate público de los mensajes que reivindican una mayor receptividad de los representantes políticos y de los gobiernos. La clase política parece confiar en las reformas institucionales como una suerte de *antídoto* que contribuya a la *regeneración democrática*.<sup>1</sup> Y entre esas reformas, es habitual encontrar referencias a la apertura de las listas electorales como mecanismo que, además, iría en la línea de aumentar la personalización de los sistemas electorales. El análisis de los modelos propuestos para la apertura de listas en el ámbito de las Comunidades Autónomas y su viabilidad jurídica en el marco constitucional vigente constituye precisamente el objeto de este artículo.

La gravedad y extensión de la crisis económica en España, unida a los malos rendimientos del sistema político y al conocimiento reiterado de casos de corrupción, han traído como consecuencia el aumento de la insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia, así como la desconfianza hacia sus instituciones, generando desafección política.<sup>2</sup> En paralelo, se ha producido una reacción consistente en un incremento del interés hacia la política, lo que ha derivado en demandas de reformas de algunas de las instituciones del sistema político, como forma de limitar el poder de los gobiernos

---

1. Dalton, *Democratic choices*; Renwick y Pilet, *Faces on the ballot*; Bedock, *Reforming democracy*.

2. Torcal, "The decline of Political Trust"; Canales, "Algunas reflexiones sobre la regeneración".

y mejorar sus rendimientos.<sup>3</sup> En el ámbito español, adquirieron fuerza los mensajes de organizaciones y movimientos favorables a una mayor participación ciudadana y a una profundización en la transparencia de lo público, discursos que fueron rápidamente asumidos por pequeños partidos y nuevas formaciones políticas como UPyD en un primer momento, y Podemos y Ciudadanos posteriormente.

La traducción práctica de estas reivindicaciones en el plano institucional también se refleja en algunas propuestas de reforma de los sistemas electorales, que se intensificaron tras la renovación de las cámaras parlamentarias en España, y especialmente en las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas tras las elecciones de 2015 y 2016.<sup>4</sup> Simultáneamente, se ha reavivado el debate sobre las reformas electorales y se han multiplicado las contribuciones y reflexiones científicas sobre la materia.<sup>5</sup>

Las propuestas de reforma electoral han estado asociadas a dos planteamientos principales. En primer lugar, a la necesidad de aumentar la proporcionalidad de los sistemas electorales y de reducir las desigualdades en el valor del voto, evitando con ello la desproporcionalidad y el *malapportionment* o prorrateo desviado de escaños que aquejan a algunos de ellos. El rango de soluciones que se proponen para paliar estas disfuncionalidades abarcan el abandono de la provincia como circunscripción electoral, el cambio de las fórmulas electorales, la rebaja de las barreras electorales, o la reducción del mínimo inicial de escaños asignados a cada circunscripción, entre otros aspectos.

En segundo lugar, se han centrado en la necesidad de aumentar la capacidad de los electores a la hora de seleccionar entre los candidatos que aparecen en las listas, de modo que no tengan que acatar el orden completo elaborado previamente por los partidos. Estos planteamientos son coherentes con la tendencia hacia la *personalización de la política* que, en el diseño de los sistemas electorales, cristaliza a través de reglas que conceden una mayor independencia del candidato individualmente considerado respecto al partido bajo cuyas

---

3. Valencia, “Crisis y democracia”, 29-30.

4. García Mahamut, “La reforma de los sistemas electorales autonómicos”.

5. Penadés y Pavía, *La reforma electoral perfecta*; Garrote de Marcos, “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos”; Almagro, “La apertura de las listas electorales”; Carrasco, “Listas electorales”.

siglas concurre a las elecciones.<sup>6</sup> Las principales propuestas en este sentido consisten en el desbloqueo de las listas electorales o, incluso, en su completa apertura.

Lo cierto es que, en circunstancias normales, las reformas electorales son un suceso político infrecuente. Y es que las mayorías partidistas en los parlamentos se producen habitualmente mediante el efecto de la desproporción del sistema electoral, por lo que, en situaciones de estabilidad política, los partidos en el gobierno no son proclives a modificar las reglas electorales que les han facilitado el acceso al poder.<sup>7</sup> Se da así la circunstancia de que aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales son, en principio, los más interesados en que el cambio no acontezca.<sup>8</sup> Sin embargo, las posibilidades de que se produzca una reforma electoral aumentan ostensiblemente en escenarios en los que se produce una reconfiguración de los alineamientos electorales,<sup>9</sup> como puede ser en el que nos encontramos en el actual escenario político.

Las transformaciones en la composición de los parlamentos autonómicos que ha traído consigo el último ciclo electoral apuntan a que puede ser el ámbito subnacional en el que, con mayor probabilidad, se puedan producir estas reformas.

Bajo la nueva oleada de propuestas reformistas que persiguen una mayor proporcionalidad e igualdad de oportunidades para los partidos políticos, se han materializado dos de las múltiples reformas anunciadas en el nivel autonómico. En 2015, se modificó el sistema electoral de la Región de Murcia,<sup>10</sup> mientras que en Canarias también se llevó a cabo una reforma en 2018, con la finalidad de rebajar las barreras electorales y crear una nueva circunscripción autonómica complementaria a las insulares ya existentes.<sup>11</sup> Cabe señalar por último que, en Aragón, se produjo una reforma algo distinta en 2019, cuyo objetivo era mantener la representación de los territorios menos poblados,

---

6. Renwick y Pilet, *Faces on the ballot*.

7. Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*.

8. Katz, "Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?"

9. Benoit, "Electoral laws as political consequences", 387.

10. Sierra, *El sistema electoral de la Región de Murcia*.

11. López y García, "El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias".

sustituyendo la población de derecho por el censo electoral como criterio para el prorrateo de escaños entre provincias.

Además de las mencionadas, a fecha de cierre de este artículo se han abordado, a nivel parlamentario, algunas propuestas de reforma, y concretamente sobre las listas electorales en los casos de Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Castilla y León, La Rioja o Madrid, llegándose a constituir comisiones de estudio y grupos de trabajo en algunas de ellas. Vista la dificultad de culminación de algunas de estas propuestas de reforma, seguiría teniendo sentido la pauta que observasen Montero y Riera<sup>12</sup> al afirmar que las reformas electorales son una *rara avis* en perspectiva comparada.

Como ya apuntó el Consejo de Estado en 2009 en su *Informe sobre las propuestas de reforma del régimen electoral general*, las arenas autonómicas pueden jugar un interesante papel como banco de pruebas donde ensayar cambios institucionales, con vistas a una eventual reforma de mayor envergadura en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. En efecto, una de las ventajas que se predicán del federalismo —o de los Estados territorialmente compuestos— consiste precisamente en que la existencia de un nivel regional ofrece la posibilidad de crear una suerte de *laboratorios políticos*, cuyos *experimentos* más exitosos puedan replicarse en el nivel federal o nacional. Esta idea se pone de relieve en el proceso de adaptación y mejora técnica del sistema electoral del Bundestag alemán, a la luz de algunas innovaciones consideradas exitosas en los sistemas electorales de los *Länder* alemanes.<sup>13</sup>

Todos estos factores dotan de relevancia a los estudios que profundizan en el debate, y aportan elementos de juicio útiles para la reforma de los sistemas electorales en el ámbito autonómico, entre los que se encuentra esta contribución respecto a la posible apertura de las listas electorales. No en vano, en las últimas legislaturas autonómicas se ha observado una creciente importancia del rol de los expertos en Derecho público y Ciencia Política en los procesos de reforma electoral, al requerir su participación en comisiones de estudio y grupos de trabajo creados al efecto, a los que contribuyen a través de compare-

---

12. Montero y Riera, “El sistema electoral español”.

13. Massicotte, “To create or to copy?”.

cencias e informes (por ejemplo, en Andalucía, Asturias, Canarias, Cataluña, Madrid o la Comunidad Valenciana).<sup>14</sup>

Para ello, y en primer lugar, se centran los esfuerzos en aclarar en detalle el marco jurídico vigente, así como los interrogantes que puedan existir respecto al margen de actuación que poseen los legisladores autonómicos a la hora de implantar innovaciones como el desbloqueo o la apertura de las listas, tanto en el marco actual de la Constitución Española (CE), como de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG). El interés en conocer dicho margen está fundamentado en las dudas que, de manera recurrente, se han expresado al respecto en múltiples intervenciones parlamentarias sobre la compatibilidad de la apertura de listas con la CE y la LOREG.<sup>15</sup>

En segundo lugar, este artículo contribuye a mitigar la carencia de estudios que analicen conjuntamente las propuestas de modificación de los sistemas electorales autonómicos que contemplan la apertura de listas. De este modo, se podrán detectar las tendencias emprendidas por los Grupos Parlamentarios, el detalle de las alternativas que se barajan, y las aristas que, más allá de criterios políticos, se evidencian a la hora de proponer la apertura de listas.

Así, este artículo se inicia con una caracterización de las distintas fórmulas de desbloqueo y apertura de listas, continúa con el estudio del marco constitucional y el delimitado por la LOREG aplicable a las Comunidades Autónomas, y culmina con el análisis de las propuestas de reforma en materia de apertura de listas electorales que se han abordado en los últimos años.

## 2. Las listas electorales y la personalización del voto

Las distintas tendencias de modificación de los sistemas electorales pueden diferenciarse según incidan sobre la dimensión interpartidista —la que se refiere a la distribución de escaños entre las distintas fuerzas políticas— y la

---

14. Riera y Montero, “Attempts to Reform the Electoral System in Spain”, 374-375.

15. Por citar solo algunos, así se han expresado distintos grupos parlamentarios (GP) durante el análisis de las propuestas de reforma en la Región de Murcia (GP Ciudadanos), la Asamblea de Madrid (GP Socialista) o el Parlamento de Andalucía (GP Socialista).

dimensión intrapartidista —la que se refiere al reparto de escaños entre los candidatos en el interior de una misma fuerza política—.<sup>16</sup> Los factores que afectan a esta segunda dimensión en los sistemas electorales de tipo proporcional dependen esencialmente del tipo de lista electoral utilizada.

El esquema tradicional distingue entre las listas cerradas y bloqueadas, las listas cerradas y desbloqueadas, y las listas abiertas.<sup>17</sup> En los sistemas con listas cerradas, se sigue una dinámica en la que un elector se ve obligado a escoger una candidatura de entre las presentadas por las distintas formaciones políticas y, posteriormente, a través del escrutinio, se realiza la asignación de escaños que corresponde a cada uno de los partidos o coaliciones electorales. Las listas cerradas pueden ser de dos tipos: las bloqueadas, en las que sus componentes aparecen en un orden predefinido e inalterable del que dependerá la asignación de escaños a los candidatos, y las desbloqueadas, en las que el elector dispone de cierta capacidad —mayor o menor, en función del concreto modelo de desbloqueo— para mostrar preferencias y alterar el orden de asignación de escaños a los candidatos de esa formación política de un modo distinto al que aparece inicialmente en la papeleta. Así, el grado de apertura de las listas es lo que determina que sean los ciudadanos los que seleccionen o den prioridad a unos candidatos respecto a otros o, por el contrario, lo sea el orden establecido de antemano por los partidos en el momento de presentación de las candidaturas.

La apertura de las listas comporta un mayor protagonismo de los candidatos individuales y, en consecuencia, un incremento en la personalización de los sistemas electorales, es decir, del grado de independencia que las reglas electorales otorgan a los candidatos individualmente respecto a las siglas bajo las que concurren. Si bien en las listas cerradas también puede ser importante el papel de los candidatos, especialmente del cabeza de lista<sup>18</sup> —que suele coincidir con el líder de cada partido en la circunscripción—, no es menos cierto que una mayor apertura de listas aumenta la posibilidad de que el grado de conocimiento de los candidatos individuales —ya no solamente del líder—, su popularidad, su trayectoria, y, en suma, sus características personales, jueguen un rol más relevante en la decisión del voto de los electores.

---

16. Shugart, “Extreme Electoral Systems”; Colomer, *Personal Representation*.

17. Ortega, *Los sistemas de voto preferencial*.

18. Riera, “Closed Party List”.

Por consiguiente, los estímulos para una mayor personalización del voto, es decir, para que los electores tengan en cuenta los atributos y reputación personal de los candidatos, variarán en función de las posibilidades que ofrezca el sistema electoral para que se pueda producir esa selección individualizada, sin que haya que atender obligatoriamente a la marca partidista. De ahí que cualquier configuración institucional que prime la dimensión individual —y no solo el tipo de lista— puede incidir en el grado de personalización del voto, así como en los incentivos de los candidatos para cultivar un voto personal.<sup>19</sup>

No obstante, en el camino hacia la personalización del voto se asume que quedan excluidos del debate los cambios que afecten a aspectos básicos del diseño institucional, por lo que este artículo se circunscribe a la cirugía que se puede aplicar en torno a las listas electorales, cuyos distintos tipos se examinan a continuación.

## 2.1. Las listas cerradas y bloqueadas

El tipo de sistema de listas adoptado en España son las listas cerradas y bloqueadas, salvo para el caso del sistema electoral vigente en el Senado, donde se emplea un sistema de listas abiertas. Por el tipo de listas que rigen para el Congreso de los Diputados y en el ámbito subnacional, nuestro país puede considerarse como una excepción en el ámbito comparado europeo, donde, entre los sistemas de tipo proporcional, predomina la amplia y rica familia de las listas desbloqueadas.<sup>20</sup> De hecho, es de los pocos del entorno europeo que mantienen listas cerradas y bloqueadas, junto a Portugal, Bulgaria, Rumanía, Serbia e Israel.<sup>21</sup>

Las listas cerradas y bloqueadas se introdujeron a partir de la configuración dada al Congreso de los Diputados por la Ley para la Reforma Política, y la regulación preconstitucional del Real Decreto-Ley sobre normas electorales de 1977, que a continuación se trasladaría a la regulación constitucional y a los Estatutos de Autonomía. Con posterioridad, la LOREG y las leyes electorales autonómicas reprodujeron la configuración del Congreso de los Dipu-

---

19. Carey y Shugart, “Incentives to Cultivate a Personal Vote”.

20. Renwick y Pilet, *Faces on the ballot*.

21. Garrote de Marcos, “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos”, 382.

tados para las elecciones a sus respectivos parlamentos,<sup>22</sup> dando lugar a una regulación electoral homogénea y a sistemas electorales muy similares entre sí.<sup>23</sup> La redacción escogida por muchas leyes electorales de las Comunidades Autónomas supone la existencia de estas listas cerradas y bloqueadas, aunque no siempre se citen como tales. Así, se establece que el sistema de reparto de escaños obtenidos por cada formación debe seguir el orden de aparición de los candidatos en las candidaturas electorales, siendo el sistema vigente para las elecciones de todos los parlamentos autonómicos.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas se consideraba de fácil comprensión para unos votantes que concurrían por primera vez a expresar su voluntad política en un proceso electoral libre tras cuatro décadas de dictadura<sup>24</sup> y, además, cumplía la finalidad buscada, de lograr un diseño de los elementos electorales que fortaleciese la estabilidad de unas incipientes organizaciones partidistas ante el riesgo de involución democrática.<sup>25</sup> Las necesidades de democratización y estabilización de la competición político-partidista en el sistema político español son la principal explicación que permite comprender por qué España cuenta con un sistema de listas cerradas y bloqueadas. No en vano, en términos comparados, “la implantación de estos sistemas obedece siempre a un problema singular”.<sup>26</sup>

Sin embargo, transcurridas varias décadas, y una vez que el modelo electoral español puede considerarse plenamente consolidado, las evaluaciones sobre sus rendimientos suelen coincidir en que los fines que justificaban la existencia de estos elementos estabilizadores de las organizaciones partidistas habrían perdido su vigencia, en la medida en que ya “no desempeñan un papel en la garantía del modelo comparable al que desempeñaban en la transición”.<sup>27</sup> La postura generalmente aceptada se puede resumir en la afirmación expresada en el informe sobre la reforma del sistema electoral que emitió el Consejo de Estado en 2009, en la que se criticaba “el excesivo protagonismo de los

---

22. Pallarés, “Sistema Electoral y Sistema de Partidos”, 72; Torres del Moral, “La reforma del sistema electoral”, 74.

23. Gavara de Cara, *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*.

24. Montero y Gunther, “Sistemas cerrados y listas abiertas”, 35.

25. Soriano y Alarcón, “Las elecciones en España: ¿Votos iguales y libres?”, 123.

26. Carrasco, “Listas electorales”, 4.

27. Guillén, “El sistema electoral del Congreso de los Diputados”, 234.

partidos políticos en el funcionamiento de las instituciones democráticas” en detrimento de los ciudadanos, y cuyo mayor exponente es “que los electores deban limitarse a votar en bloque a favor de alguna de las listas electorales presentadas”. Los ciudadanos apenas tienen libertad para elegir más allá de las listas que proponen los partidos, “de hecho, menor libertad es imposible”.<sup>28</sup>

Almagro Castro<sup>29</sup> resume las críticas de la doctrina en cuatro puntos principales: primero, el déficit de democraticidad, al obligar a asumir a los electores una lista electoral “prefabricada” en la que no hay posibilidad de elegir entre candidatos; segundo, la centralidad que otorga a las estructuras partidistas, produciendo una suerte de “subordinación del parlamento a los dictados del partido”; tercero, la desnaturalización y sustitución de lo que tendría que ser una relación representativa entre el elector y el candidato por una distinta, basada en la relación entre el elector y el partido, y, por último, “el más que probable fomento de la abstención electoral”, al basarse el voto en las preferencias ideológicas y “diluir los mecanismos de rendición de cuentas de los candidatos”.

Sin necesidad de compartir todas ellas, y a falta de contrastación empírica de algunas de esas afirmaciones, lo cierto es que existen críticas habituales hacia los excesos de los partidos políticos, y a los abusos que cometen gracias a la existencia de listas electorales cerradas y bloqueadas. Al ser las formaciones políticas las que determinan el orden inalterable de los candidatos a los que se irán asignando los escaños, se han dado casos en los que los aparatos de los partidos han colocado en puestos de salida de distritos seguros a cargos orgánicos, sin ningún tipo de vinculación con el territorio, y con la finalidad última de asegurarles el escaño.<sup>30</sup> En la jerga política y periodística este tipo de candidatos son conocidos como “paracaidistas”.

Asimismo, son perceptibles las consecuencias que se proyectan en el seno de las organizaciones partidistas, y que otorgan a los aparatos un poder total sobre el reclutamiento y la selección de las élites políticas. Esta situación condiciona el rol de los militantes de base en el seno de la organización política, así como sus aspiraciones legítimas de formar parte de las listas electorales,

---

28. Oliver, *Los sistemas electorales autonómicos*, 293.

29. Almagro, “La apertura de las listas electorales”, 121-122.

30. Ortiz, “Militancia de partido”.

pues acaba siendo la cúpula del partido quien decide “quién es incluido en las listas y en qué orden lo hace”.<sup>31</sup> No obstante, es cierto que cada vez es más frecuente, en algunos partidos españoles, que la selección de ciertos candidatos, especialmente los cabezas de lista, se someta a procesos de democracia interna.

Dada esta configuración, la personalización del voto en España es muy reducida, y se limita a la observancia de los líderes más conocidos, haciendo que en la decisión de los electores suelen pesar más las preferencias ideológicas o partidistas que la trayectoria, la reputación o las características de los candidatos.

## 2.2. Listas asociadas a la personalización del voto

Las listas abiertas se conceptualizan en este trabajo como aquellas que ofrecen a los votantes la posibilidad de seleccionar o mostrar preferencias por candidatos de distintos partidos políticos, entre las que estarían los sistemas de *panachage*.<sup>32</sup> En ellas, el elector tiene una libertad total en esa segunda etapa que corresponde al acto formal de votación, y que está precedida de una primera que corresponde a la designación de los candidatos por los partidos políticos. Pese a que los partidos siguen interviniendo, se insiste en que el protagonismo en la selección corresponde a los electores, quienes pueden actuar en favor de los candidatos de su agrado o bien penalizarlos, todo ello en función de su conocimiento y preferencias. Eso les permite, por ejemplo, evitar prestar

---

31. Coller, Cordero y Echavarren, “Reclutamiento y selección”, 92.

32. De las múltiples clasificaciones que se pueden realizar de los tipos de listas, la que nos parece más adecuada para el objeto de este trabajo, en el contexto de las posibilidades de aplicación a las Comunidades Autónomas, es la que diferencia entre listas cerradas y bloqueadas, cerradas y desbloqueadas, y finalmente, listas abiertas asociadas a sistemas que permitan emitir un voto preferencial entre candidatos de diversos partidos (en la misma línea, véase Ortega, *Los sistemas de voto preferencial*). En términos comparados, las matizaciones que se pueden hacer sobre las listas abiertas llevan necesariamente a analizar la casuística de las configuraciones que se producen en cada país, en los que pueden existir variantes o condicionantes que difieran de la conceptualización que aquí se utiliza, pero que, en lo básico, siguen la lógica de dejar una amplia libertad a los electores, y cuyo ejemplo de nuestro entorno cercano son los sistemas de *panachage* empleados en Suiza o Luxemburgo, sin perjuicio de la existencia de otros sistemas de listas abiertas con características distintas. Excede los propósitos de este trabajo efectuar un análisis exhaustivo de todos los tipos de lista y grados de personalización que se observan en el universo de los sistemas electorales a nivel comparado.

su apoyo a personas determinadas, como podrían ser las implicadas en casos de corrupción o a *paracaidistas* en su circunscripción.

Este tipo de listas podría satisfacer las demandas de apertura de las normas electorales a la hora de seleccionar a los representantes, coadyuvando a la finalidad de recuperar la confianza de los ciudadanos.<sup>33</sup> Además, y en contraposición a las listas cerradas y bloqueadas, a las listas abiertas se les atribuye la virtud de producir una relación más estrecha entre el elector y el elegido, lo que a su vez contribuye a que los ciudadanos estén en mejores condiciones para individualizar la responsabilidad política y, en consecuencia, a un fomento de la rendición de cuentas o *accountability*. Estos factores pueden convertirse en un revulsivo para fomentar la participación de los ciudadanos, lo que cabría entender como algo positivo en sí mismo, por cuanto alimenta una especie de “círculo virtuoso” por el cual los ciudadanos pueden disponer de mayores posibilidades de involucrarse en la vida pública y que esto ayude a incrementar el compromiso cívico y a legitimar el sistema.<sup>34</sup>

Pese a estas expectativas, la evidencia disponible no es concluyente al respecto. Mientras que autores como Farrell y McAllister ofrecen datos que les permiten afirmar que los sistemas de voto preferencial generan un mayor sentido de justicia sobre los resultados electorales entre los ciudadanos, lo que repercute en mayores niveles de satisfacción con la democracia,<sup>35</sup> otros autores, como Bosch y Orriols, no han encontrado evidencia empírica que respalde la existencia de una relación entre la mayor personalización de los sistemas electorales y la satisfacción ciudadana, excepto en aquellas capas de la sociedad más “sofisticadas” o con un mayor conocimiento político.<sup>36</sup>

---

33. Si bien no existen datos demoscópicos actuales que sostengan que la apertura de listas es una demanda ciudadana generalizada en España (en 2005, un 66% era favorable a sistemas que permitiesen una mayor personalización del voto, según el estudio CIS núm. 2588), en el discurso social y de los medios de comunicación esta posibilidad adquiere connotaciones positivas. Esto ha llevado a que los partidos, tanto los nuevos como los tradicionales, incorporen referencias a la apertura de listas, aunque sea de forma testimonial y a menudo con poco rigor conceptual y de forma imprecisa.

34. En relación con el círculo virtuoso que se relaciona con la información política y las campañas electorales véase: Norris, “¿Un círculo virtuoso...?”, 27.

35. Farrel y McAllister, “Voter satisfaction and electoral systems...”, 742.

36. Bosch y Orriols, “Ballot structure”.

Además, hay otra serie de temores respecto a la apertura de listas, como el excesivo empoderamiento de los candidatos más populares —que pueden atribuirse todos los méritos de la posesión del escaño—, lo que puede conducir a una descohesión de los partidos que socave su capacidad de coordinación y disciplina, y que también termine por afectar al funcionamiento de los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, en este punto hay que recordar el carácter *grupocrático* del parlamentarismo español, haciéndose referencia con ello al predominio que los grupos parlamentarios y sus portavoces ejercen sobre los diputados individualmente considerados.<sup>37</sup> El diseño de los reglamentos parlamentarios hace que apenas tengan margen de libertad a la hora de presentar iniciativas y propuestas con independencia de su grupo. Además, la disciplina interna es intensa, siendo excepcional que un diputado se desmarque del criterio de su grupo parlamentario en las votaciones. Todo ello hace poco probable que un desbloqueo de las listas, por sí solo, contribuya a debilitar a los grupos parlamentarios.

En una línea similar, se plantea la distorsión que supone la doble competición que origina, por un lado, el tener que atraer el mayor número de votos hacia el partido y, por otro, hacia los candidatos. Esta circunstancia puede producir rivalidad entre los compañeros de una misma formación en la búsqueda de preferencias individuales, trasladando la disputa al interior de las organizaciones políticas y propiciando el faccionalismo.<sup>38</sup>

También cabría plantearse los riesgos que entrañaría la implementación de listas abiertas con relación al clientelismo político y la corrupción, fenómenos que no han sido ajenos a las dinámicas del sistema político español durante los últimos años. No hay evidencia empírica que permita trazar una relación clara entre el tipo de listas empleado y los niveles de corrupción política observados, debiendo incluirse en esa ecuación la magnitud de las circunscripciones para alcanzar resultados concluyentes.<sup>39</sup>

Asimismo, no debe perderse de vista la existencia de cierta tensión entre la introducción de las listas abiertas y los mecanismos que, en la búsqueda de una mayor democracia interna de los partidos, establecen sistemas más

---

37. Manzella, “Las Cortes en el sistema constitucional español”.

38. Montero y Gunther, “Sistemas cerrados y listas abiertas”, 44.

39. Chang y Golden, “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”.

participativos en la selección de candidatos para las listas electorales (las mal llamadas “primarias”). Pero también tensión respecto a los objetivos pretendidos por las normas electorales que tratan de preservar una composición equilibrada o paritaria entre mujeres y hombres. Ambos fines, democracia interna y paridad, pueden quedar desprovistos de eficacia en el momento en que la apertura de listas permite que los ciudadanos primen a candidatos distintos de los elegidos por los militantes de los partidos, o bien lo hagan de modo que los electos no guarden ningún tipo de equilibrio de género.<sup>40</sup>

Aparte, cabe mencionar que cualquier sistema que extienda el voto preferencial origina una mayor complejidad y lentitud en el recuento de votos, por lo que una mayor extensión de la apertura de listas debería conducir también a retomar el debate sobre el uso de nuevas tecnologías en la emisión del voto.<sup>41</sup>

### 2.3. Especial referencia al Senado como asimilable a un sistema de listas abiertas

El sistema electoral vigente en el Senado es, en términos generales, *mayoritario* (resultan electos los candidatos más votados en cada circunscripción hasta cubrir el número de escaños en juego), de *voto limitado* (el elector dispone de menos votos que escaños se reparten en la circunscripción) y, con las matizaciones que se formularán a continuación, asimilable a un sistema de *listas abiertas* (el elector tiene libertad para votar a uno o varios candidatos pertenecientes a uno o a varios partidos).

Ante el silencio del artículo 69 de la Constitución respecto al tipo de listas, su regulación se encuentra recogida en la LOREG. Así, la LOREG establece que “cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos” (art. 169.2), y aclara que no nos encontramos ante candidaturas de partido, porque “las candidaturas para el Senado son individuales a efectos de votación y escrutinio, aunque pueden agruparse en listas a efectos de presentación y campaña electoral” (art. 171.1), y porque “serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción” (art. 166.1.b). Es decir, el papel que se otorga

---

40. Queralt, “Las listas desbloqueadas...”, 427-428.

41. Barrat i Esteve y Fernández, “Derecho de sufragio y participación ciudadana”.

a las listas es meramente formal para la disposición de los candidatos individuales, ordenados por partidos en la presentación de las papeletas, pues lo verdaderamente relevante es el carácter individual, tanto de las candidaturas, como del voto obtenido, como del posterior escrutinio.

De ahí que puedan existir dudas sobre la categorización del sistema electoral del Senado como un sistema de listas abiertas en sentido estricto. Esto es así en la medida en que este último tipo de sistemas funcionan en el marco de listas de partido, de modo que la preferencia manifestada hacia un candidato individual se computa también como un voto para el conjunto de la candidatura y, por tanto, contribuye a aumentar las posibilidades de obtener escaño para el resto de miembros de la candidatura. Sin embargo, esto no sucede en el sistema de voto nominal del Senado, donde el voto emitido a favor de un candidato no contribuye en ningún caso a aumentar las posibilidades de resultar electos otros candidatos del mismo partido que figuren en la misma papeleta, por más que aparezcan agrupados en columnas partidarias.

Con todo, el consenso mayoritario de la literatura científica en España acepta que la posibilidad de votar por candidatos de distintos partidos que ofrece el sistema electoral del Senado constituye un sistema de listas abiertas,<sup>42</sup> aunque sea en el marco de candidaturas de lógica individual. Una vez hechas las debidas precisiones conceptuales, esta contribución sigue la estela de estudios anteriores, y adopta la calificación del sistema electoral del Senado como de listas abiertas, queriendo con ello subrayar la posibilidad que ofrece el sistema a los electores de mostrar preferencias por candidatos pertenecientes a distintos partidos políticos o coaliciones.<sup>43</sup>

---

42. Montero y Gunther, “Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’...”; Penadés y Urquizu, “Las elecciones al Senado”; Lago y Martínez, “Incentivos distintos y comportamientos iguales...”.

43. Adicionalmente, su tratamiento como un sistema de listas abiertas se apoya, además, en las similitudes observadas en el comportamiento electoral en las elecciones al Senado, respecto a lo que podría esperarse de un sistema de listas de partido “abiertas”. Los partidos, especialmente los que tienen oportunidades de conseguir representación en la circunscripción, tienden a desplegar estrategias de nominación en las que presentan varios candidatos, tantos como votos disponen los electores de la circunscripción. Además, cada vez que se plantea el debate sobre la apertura de listas en España, el ejemplo de sistema al que se asocia este tipo de listas es el del Senado, por lo que su inclusión en el análisis se considera pertinente con vistas a su caracterización y diferenciación respecto a otro tipo de sistemas.

Asimismo, conviene detenerse en el orden de aparición de los candidatos en las papeletas electorales, recordando las distintas fases que ha atravesado la legislación al respecto. En los tres primeros procesos electorales (1977, 1979 y 1982), los candidatos que concurrían en una determinada circunscripción aparecían en la papeleta ordenados por orden alfabético, sin estar agrupados por partidos, aunque junto al nombre de cada candidato aparecía la denominación o logotipo del partido al que pertenecían, o bien su carácter de independiente. La segunda fase se inicia con la aprobación de la LOREG en 1985, año a partir del cual los candidatos comienzan a aparecer agrupados en la papeleta por columnas partidarias, aunque dentro de cada grupo de candidatos del mismo partido estos continúan apareciendo ordenados alfabéticamente. El objetivo implícito de esta reforma fue el de desincentivar la división del voto, induciendo así a los electores a votar conjuntamente a los candidatos del mismo partido.<sup>44</sup> Por último, la tercera fase comienza con una reforma de la LOREG en 2010, a partir de la cual los candidatos continúan agrupados bajo la denominación o siglas de su partido y, como novedad, aparecen ya en el orden que libremente decide cada partido, sin necesidad de respetar un orden alfabético. Por otro lado, el orden de las distintas agrupaciones partidarias en la papeleta deja de ser aleatorio, y pasa a seguir el número de votos obtenidos por los candidatos de cada partido en las últimas elecciones al Senado en la circunscripción correspondiente. Esta última reforma refuerza aún más el papel de los partidos sobre los candidatos, y beneficia a los partidos más votados frente a terceras opciones.

La experiencia de las listas abiertas con voto limitado empleadas para el Senado parece ser decepcionante en lo que respecta al uso de la opción preferencial por parte de los electores. Diversos estudios muestran que los votantes tienden a comportarse de igual modo a la hora de votar diputados y senadores, y ello pese a la diferencia de los sistemas electorales que se aplican en ambas cámaras.<sup>45</sup> Así, los ciudadanos tienden a dirigir sus votos disponibles a los candidatos que pertenecen su partido preferido —por ejemplo, solo un 2,6% de los electores repartieron sus votos entre candidatos de distintos partidos, según la encuesta postelectoral del CIS del año

---

44. Montabes y Ortega, “El voto limitado”.

45. Montero y Gunther, “Sistemas cerrados y listas abiertas”; Santamaría, “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”; Montabes y Ortega, “El voto limitado”; Penadés y Urquizu, “Las elecciones al Senado”.

2000—. <sup>46</sup> Además, lo hacen en el mismo orden en que dichos candidatos son dispuestos en la papeleta. De modo que, hasta la reforma de la LOREG en el año 2010, que suprimió la obligación de que los partidos presentasen a los candidatos por orden alfabético, se producía un sesgo alfabético, consistente en la mayor probabilidad de ser elegidos los candidatos situados en las primeras posiciones, que poco tiene que ver con las posibilidades de personalización del voto. <sup>47</sup>

Entre los factores que se señalan para explicar este comportamiento, está la circunstancia de la simultaneidad de la elección a ambas cámaras, resultando indudable el protagonismo que adquiere la elección al Congreso de los Diputados. <sup>48</sup> Por similares motivos, Ignacio Lago y Ferrán Martínez <sup>49</sup> mantienen que la posición de subordinación del Senado respecto al Congreso es lo que explicaría que —a pesar de existir dos sistemas electorales con incentivos bien distintos— los electores se comporten del mismo modo ante la elección de ambas Cámaras, siendo la referencia indiscutible de su decisión su preferencia política para el Congreso de los Diputados.

Por ello, no es descartable que la traslación de un sistema de listas abiertas a nivel autonómico tuviese mayores posibilidades de éxito, porque, salvo coincidencias puntuales, se desarrollan con un calendario electoral distinto, en el que es esperable que se dé una mayor importancia al elemento personal de los candidatos. <sup>50</sup> No obstante, surgen dudas sobre la capacidad de los candidatos en las arenas autonómicas para proyectar su candidatura individualmente y así hacer funcionar correctamente cualquier sistema de listas abiertas.

---

46. Estudio CIS núm. 2384, postelectoral elecciones generales del año 2000.

47. Lijphart y López, “Alphabetic Bias in Partisan Elections”; Montero y Gunther, “Sistemas cerrados y listas abiertas”; Penadés y Urquizu, “Las elecciones al Senado”.

48. Montero y Gunther, “Sistemas cerrados y listas abiertas”, 66.

49. Lago y Martínez, “Incentivos distintos y comportamientos iguales”.

50. Aunque no sea objeto de este trabajo, los ámbitos locales constituyen un área especialmente interesante para implementar los sistemas de listas abiertas. En este ámbito y siguiendo un reciente estudio de Riera *et al.*, “Elecciones municipales en España”, los candidatos tienen un papel importante como elemento crítico de decisión del voto y además aumenta su importancia conforme se reduce el tamaño de la localidad, mientras decrece la relevancia de variables como la ideología.

## 2.4. Listas cerradas y desbloqueadas

En un punto intermedio entre las listas abiertas y las listas cerradas y bloqueadas, se encuentran las listas cerradas y desbloqueadas, para las que son aplicables gran parte de las ventajas e inconvenientes que se han expuesto respecto a las listas abiertas. En ellas, el elector solo puede manifestar preferencias en el marco de una lista cerrada de nombres pertenecientes a un mismo partido. Dentro de las múltiples variantes existentes dentro de las listas desbloqueadas, su elemento común es la capacidad de selección de candidatos concretos dentro de la lista de partido por la que se opta, que, eventualmente, puede llegar a producir la alteración de la prelación de candidatos.

El elenco de tipos de listas desbloqueadas es muy amplio y varía tanto como diseños se han establecido en diversos países.<sup>51</sup> Su complejidad radica en su diferente configuración. Así, una vez elegida la papeleta del partido, la mecánica de funcionamiento puede variar en cuestiones como el número de votos individuales a emitir; el carácter obligatorio o voluntario de las preferencias; su sentido positivo o negativo; la existencia de preservación de candidatos que quedan “blindados” y poseen inmunidad ante las preferencias en favor de otros miembros de la lista; el modo de asignación de escaños a esos candidatos según se utilicen mecanismos de barrera mediante un umbral mínimo para que se tengan en cuenta, o de cociente, entre otras alternativas y combinaciones. Además, los electores puede disponer de varios votos, pero menos que el número de escaños en disputa (voto limitado), o llevar a cabo operaciones como la acumulación de votos en un solo candidato.

Así, hay sistemas que obligan necesariamente a mostrar las preferencias entre candidatos para que el voto sea válido (Brasil, Países Bajos o Finlandia) y, más allá de presumir el sentido positivo del voto, en algunos se permite la penalización de candidatos concretos (Estonia, Letonia o Lituania). También hay sistemas que han incorporado la presencia de candidatos “blindados” o fijos sobre los que no se pueden mostrar preferencias, ni pueden perder posiciones en detrimento de otros candidatos (Grecia hasta el año 2004).

---

51. Garrote de Marcos, “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos”; Renwick y Pilet, *Faces on the ballot*.

Por lo que respecta a la asignación de escaños en una misma lista, el sistema más habitual es el de barrera, método por el que se exige un porcentaje mínimo de votos preferenciales a un candidato para que este pueda promocionar en la lista, mientras que en los sistemas de cociente la proporción varía en función del número de escaños que obtiene la formación política en la circunscripción de la que se trate. De toda esta combinación de configuraciones depende que los sistemas de listas desbloqueadas tengan realmente sentido, y que las preferencias manifestadas encuentren su reflejo en la atribución de escaños en el interior de las candidaturas, o que, por el contrario, dichas preferencias carezcan de valor, porque los mecanismos de desbloqueo sean tan exigentes que dificulten la alteración del orden dispuesto por los partidos.

Toda esta complejidad debe ser reducida necesariamente ante la posibilidad de un sistema de listas desbloqueadas en España. El electorado español está acostumbrado a las listas cerradas y bloqueadas, y una muestra de ello es que no aprovecha las posibilidades que le brindan las listas abiertas del Senado. Por ese motivo, la sencillez de un sistema de listas desbloqueadas debería ser una premisa ante su eventual incorporación en España en cualquier nivel de gobierno.

### **3. Marco de referencia para el legislador autonómico sobre la apertura de listas**

Una vez analizados los tipos de listas y sus ventajas e inconvenientes, conviene examinar el marco jurídico dispuesto por la Constitución y la LOREG para los sistemas electorales autonómicos, de modo que se pueda conocer el margen de libertad del legislador autonómico —que también debe atender a lo recogido en sus respectivos Estatutos— para llevar a cabo modificaciones que afecten a las listas electorales.

#### **3.1. Marco constitucional y estatutario**

La Constitución Española trata de forma sucinta los elementos de configuración de los sistemas electorales. Las principales referencias vienen dadas de forma general como consecuencia del reconocimiento de los valores y principios constitucionales, los derechos de participación política y la configuración

de las Cortes Generales. Respecto a las Comunidades Autónomas, también hay referencias que, sin regular aspectos electorales, parten del reconocimiento de su competencia para la autoorganización de las instituciones autónomas propias (art. 147.2.c y 148.1.1ª CE), lo que ya supone un importante margen de libertad para la posterior configuración de sus sistemas electorales.

Sin embargo, el artículo 152.1 CE, previsto en un inicio para las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151, pero aplicable a todas ellas según la posterior interpretación del Tribunal Constitucional (TC) —STC 225/1998, de 25 de noviembre—,<sup>52</sup> establece que los Estatutos debían reflejar una organización institucional basada “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”. Aunque el artículo 152.1 CE hace referencia a otros aspectos de diseño institucional, no regula nada sobre la configuración de un sistema de listas electorales concretas.

En el contexto español, en el que se tiene como referencia de listas abiertas el sistema electoral del Senado, se podría pensar en la adopción de un sistema similar que utilice listas abiertas y voto limitado. Sin embargo, las listas abiertas del Senado son una consecuencia de la utilización de candidaturas individuales a los efectos de escrutinio y asignación de escaños —los más votados son elegidos—, constituyendo un sistema de naturaleza mayoritaria que, de entrada, sería inadmisibile desde la perspectiva del mandato de proporcionalidad del artículo 152.1 CE.<sup>53</sup>

---

52. Inicialmente el Tribunal Constitucional hacía una interpretación literal de la Constitución que libraba de cualquier encorsetamiento a las Comunidades Autónomas de la *vía lenta* y mantuvo esta diferenciación en las primeras Sentencias del Tribunal Constitucional (e.g. STC 193/1989, de 16 de noviembre), pero en 1998 dio un giro jurisprudencial con su STC 225/1998, de 25 de noviembre (FJ 6), y asumió como suyas las argumentaciones que mantenían que las Comunidades Autónomas de la vía ordinaria se venían obligadas por el mismo artículo, al haber escogido el tipo de instituciones y organización del artículo 152.1 CE. Véase Garrorena, “Tribunal Constitucional y sistema electoral”.

53. Sobre la exigencia de proporcionalidad para la configuración de algunos sistemas electorales, el Tribunal Constitucional se ha expresado en múltiples ocasiones, y lo enjuicia como un requisito de tendencia (véase por todas las SSTC 197/2014, de 4 de diciembre, y 15/2015, de 5 de febrero, sobre la reducción del tamaño del parlamento de Castilla-La Mancha). Es decir, para que se dé por cumplido, el sistema resultante debe responder a la naturaleza proporcional, aunque no lo haga de una manera perfecta, lo que permitiría ir hacia otras vías de personalización distintas o complementarias a la apertura de listas, como son las candi-

No obstante, cabría pensar en fórmulas existentes en perspectiva comparada, como el sistema de voto único transferible (VUT) empleado en países como Irlanda o en Malta, que permitiría cohonestar la proporcionalidad con un voto nominal como el del Senado español.<sup>54</sup> Sin embargo, a pesar de existir ejemplos como el que acabamos de exponer en la realidad política comparada, su adopción se enfrentaría al cambio drástico que supone la adopción de un modelo complejo como el VUT, así como al hecho de que todo el sistema previsto para el reparto proporcional de escaños en el ordenamiento español parece concebir su materialización a través de listas de partido, motivo por el que se descarta como una opción probable de reforma.

Por todo ello, hay que remarcar que es el método de asignación de escaños en el Senado, y no la utilización de las listas abiertas en sí misma, lo que otorga carta de naturaleza mayoritaria a dicho sistema, por lo que se podría implementar un sistema de listas abiertas en las Comunidades Autónomas con posibilidad de *panachage*, siempre que el reparto de escaños se realice de forma proporcional entre partidos, como de hecho sucede en experiencias comparadas de países como Suiza o Luxemburgo.<sup>55</sup>

---

daturas individuales en sistemas electorales mixtos, en los que el reparto de escaños entre los partidos se realiza de forma proporcional, coexistiendo con un número de diputados que se eligen de forma mayoritaria en distritos uninominales, tal y como sucede en el sistema de representación proporcional personalizado del Bundestag alemán (véase Vidal, *El sistema electoral alemán*). Cabe mencionar que el TC tuvo la ocasión de dar por válida la existencia de distritos uninominales en el caso de la isla de Formentera, porque, existiendo razones jurídico-constitucionales que justificaban dicha configuración, el sistema electoral en su conjunto era proporcional (véase la STC 45/1992, de 2 de abril).

54. En el peculiar sistema VUT, los electores pueden ordenar a todos los candidatos que se presentan en su circunscripción en función de su predilección (1º, 2º, 3º, etc.), y luego resultan elegidos aquellos candidatos que consiguen un número de preferencias igual o superior a la cuota Droop, desarrollándose distintas operaciones de transferencia de preferencias hasta que resultan cubiertos todos los escaños en liza. Sobre el VUT, véase Ortega, “La vía posicional en elecciones...”.

55. En el caso de Luxemburgo, los votantes pueden distribuir sus votos entre candidatos de diferentes partidos y el reparto de escaños se hace en dos fases: 1) Una primera en la que se determina cuántos escaños corresponden a cada partido. Para determinar cuántos votos ha recibido cada partido, se suman tanto los votos de lista o “en bloque” recibidos por cada partido como aquellos votos en los que se haya señalado la preferencia por alguno de sus candidatos. Por eso se considera un sistema proporcional, porque se reparten los escaños entre partidos de forma proporcional. 2) En una segunda fase se asignan los escaños de cada partido a los candidatos individuales en función de las preferencias manifestadas por los electores. Pero insistimos, la fase decisiva para la correlación de fuerzas es la primera, y eso determina que se trate de un sistema proporcional.

## Imagen de una papeleta en las elecciones de Luxemburgo<sup>56</sup>



En lo que respecta a los Estatutos de Autonomía, las referencias que pueden afectar a un cambio en el sistema de listas electorales son prácticamente inexistentes, salvo aquellas que tienen que ver con medidas en pos de la paridad en la composición de las listas y que, como se verá más adelante, pueden llevar a la pérdida de su eficacia en virtud del voto preferencial. En cualquier caso, que haya condicionamientos a la conformación de las listas es compatible con cualquiera de los tipos de apertura analizados.<sup>57</sup> La remisión a lo establecido en el desarrollo legislativo, en la mayoría de los casos y ante la laxa regulación estatutaria, hace que se pueda resolver según la voluntad política del legislador, sin que existan condicionamientos jurídicos más allá de los que se examinan respecto a la LOREG.

Ante las omisiones existentes, se podría concluir que el mayor escollo derivado de los Estatutos de Autonomía para la adopción de las listas abiertas, en cualquiera de sus vertientes, es la existencia de un consenso suficiente

56. En la imagen se puede apreciar la existencia de una casilla para marcar el partido (voto de lista o "en bloque"), así como el listado de candidatos para marcar las preferencias.

57. Así, por ejemplo, el art. 105 del Estatuto de Autonomía de Andalucía hace una remisión al desarrollo legislativo de los criterios de igualdad de género para la elaboración de las listas electorales. En términos similares se expresa el art. 56.3 del Estatuto de Cataluña y el art. 17.4 del Estatuto de Extremadura.

como para que las reformas puedan producirse, ya que es habitual que se requieran mayorías reforzadas para la aprobación y modificación de sus leyes electorales.<sup>58</sup>

### 3.2. La expresión de preferencias en el marco de la LOREG

La LOREG contiene previsiones en su Título Primero, “Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”, buena parte de las cuales poseen carácter básico,<sup>59</sup> por lo que son directamente aplicables a las elecciones autonómicas y, en cualquier caso, actúan con carácter supletorio de la legislación de las Comunidades Autónomas (art. 1.2).<sup>60</sup> Son estas previsiones básicas las que, en su caso, pueden afectar al régimen electoral de las Comunidades Autónomas.<sup>61</sup>

En una primera lectura puede parecer que la LOREG está orientada hacia las listas cerradas y bloqueadas, debido a la generalización de esta configuración, y al hecho de que la regulación no es explícita respecto al tipo de listas electorales correspondiente a cada una de las elecciones. El mejor ejemplo es respecto al Congreso de los Diputados, cuyo tipo de listas no se menciona en la CE, y que se entiende que son cerradas y bloqueadas solo a partir del

---

58. Así, se exige mayoría absoluta en los Estatutos de Andalucía (art. 105.1), Aragón (art. 36.6) y Asturias (art. 25.2); de tres quintos en Canarias (art. 39.2) y Extremadura (art. 17.4), y de dos tercios en Cataluña (art. 56.3), Comunidad Valenciana (art. 24), Islas Baleares (art. 41.4) y La Rioja (art. 17.1).

59. El artículo 1.2. remite a la disposición adicional primera, que numera los artículos que son de aplicación a las elecciones a las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

60. La LOREG se erige en legislación básica en virtud de la competencia exclusiva del Estado para “la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales” (art. 149.1.1ª) en relación con los derechos de participación política del artículo 23 CE y con la regulación del régimen electoral general por el que adquiere su carácter orgánico (art. 81 CE).

61. La propia estructura de la LOREG sugiere en sus títulos el alcance de su regulación, empezando con su título primero de “Disposiciones comunes para las elecciones por sufragio universal directo”, y siguiendo con otros destinados a ámbitos concretos como el Congreso y el Senado (título II), las elecciones municipales (título III), entre otros.

análisis conjunto de varios preceptos de la LOREG sobre la presentación de candidaturas<sup>62</sup> y la atribución de escaños.<sup>63</sup>

En cualquier caso, la regulación de las disposiciones generales del Título I es más flexible, en consonancia con su carácter general y aplicación de mayor alcance. Este carácter abierto aumenta el margen de libertad del legislador autonómico, bien porque las referencias a ellas sean genéricas y se omita la regulación en detalle, o bien porque hay procesos de la mecánica electoral —muy relacionados con el tipo de lista— que no se tratan en el Título I, como es el reparto de escaños en función del voto. Esto provoca que no se condicione en exceso la eventual introducción de las listas abiertas a partir de la regulación de la LOREG. A continuación se destacan algunos preceptos cuyos contenidos son neutros para la apertura de listas, o bien que suman argumentos a favor de su viabilidad jurídica.

CONTENIDOS DEL TÍTULO I DE LA LOREG  
COMPATIBLES CON LA APERTURA DE LISTAS  
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Compatibles con la apertura de listas o que presumen su existencia:

- Requisitos de presentación de candidaturas: art. 44*bis* y art. 46.3.
- Modelo oficial de papeletas: art. 70.1
- Expresión del voto: sin restricciones.
- Expresión del voto por correo: art. 73.3.
- Escrutinio: art. 95.4.
- Reparto de escaños: sin restricciones.

Contenidos que precisan de jurisprudencia y doctrina de la JEC para su interpretación:

- Causas de nulidad ante el marcado de preferencias en las papeletas: art. 96.

La presentación de candidaturas según el artículo 44*bis* LOREG establece los criterios de composición equilibrada entre hombres y mujeres en las listas, condicionando la libertad de los partidos en la confección de las

62. El artículo 172.2 LOREG obliga a establecer el orden de colocación de los candidatos y suplentes.

63. Según el 163.1.e), los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan.

candidaturas. Ahora bien, al no conllevar obligaciones de resultado,<sup>64</sup> no se impide que haya apertura de listas o voto preferencial, siempre que esas listas respeten la composición equilibrada entre hombres y mujeres.<sup>65</sup> De hecho, la misma previsión se predica para el Senado en el apartado cuarto del mismo artículo.

Por su parte, el artículo 46 LOREG, en su apartado tercero, dispone que la presentación de candidaturas debe realizarse mediante listas, con tantos candidatos como cargos a elegir y con la indicación de los suplentes, así como la expresión del orden de colocación de todos ellos. De nuevo, la expresión del orden de colocación, si se interpreta a efectos de presentación en las papeletas, no tiene por qué ser incompatible con la asignación de los escaños obtenidos por una fuerza política por criterios distintos, como puede ser el voto preferencial. Aun así, hay que subrayar que este apartado del artículo 46 no tiene carácter básico, por lo que solo actuaría con carácter supletorio ante la falta de regulación.

Sobre las papeletas electorales, el artículo 70.1 LOREG, de carácter básico, prescribe que serán las Juntas Electorales las que aprueben el modelo oficial. De modo que no se regula aspecto alguno que impida que, en las papeletas, se puedan incluir casillas para poder expresar preferencias.

En lo que respecta a la regulación de las votaciones, las referencias no entran en el detalle de la expresión del voto, por lo que no se encuentran impedimentos. De hecho, sobre la expresión del voto, la única previsión pormenorizada hay que buscarla en el artículo 73.3 LOREG, que versa sobre el voto por correo, y que prevé expresamente la posibilidad de interacción de los electores con las papeletas. Así, el artículo 73, de carácter básico, se refiere a las operaciones para culminar el voto por correo, a realizar “una vez que el elector haya escogido o, en su caso, rellenado la papeleta de voto”.

---

64. Hay que recordar que las condiciones de resultado podrían no ser constitucionales porque atentarían al principio de igualdad, mientras que los condicionamientos para la confección de listas han sido examinados por el Tribunal Constitucional y se consideran válidos por cuanto no restringen el derecho de participación política, sino que son una limitación a los partidos políticos (STC 40/2011, de 31 de marzo).

65. No obstante, tal y como se ha indicado en páginas precedentes, se advierte de la posible pérdida de eficacia del mecanismo de composición equilibrada de listas en el momento en el que se da a los electores la posibilidad de seleccionar a los candidatos.

Esta actuación de “rellenar” presume la admisibilidad de diversos sistemas de votación.

La siguiente referencia hay que buscarla en el proceso de escrutinio de las mesas electorales. El artículo 95.4 LOREG dispone que “se realiza extrayendo el Presidente, uno a uno, los sobres de la urna correspondiente y leyendo en alta voz la denominación de la candidatura o, en su caso, el nombre de los candidatos votados”. Así, se admite de nuevo la posibilidad de realizar el proceso de escrutinio a partir del nombre de los distintos candidatos, lo que sería necesario para el recuento de las preferencias. Aunque este apartado del artículo 95 no tiene carácter básico, es una muestra más de las potencialidades de la LOREG respecto a la apertura de las listas.

Finalmente, las disposiciones generales de la LOREG no regulan el método de asignación de escaños en función del escrutinio, por lo que hay un amplio margen para llevar a cabo las operaciones necesarias para la asignación de escaños en función de un sistema de listas abiertas o desbloqueadas. El resto de referencias, salvo las que se indicarán a continuación, son neutras respecto a las listas abiertas, o bien están formuladas de modo tan genérico que no condicionan en absoluto al legislador autonómico en esta materia.

### **3.3. Previsiones que condicionan la introducción de la apertura de listas en las Comunidades Autónomas**

Pese a la regulación examinada, hay algunos artículos que pueden suscitar dudas, y que han sido aludidos en procesos de reformas electorales autonómicas como condicionantes para la adopción de la apertura de listas. El precepto que suscita más controversia es el artículo 96 LOREG. Dicho artículo contempla las causas de nulidad del voto y posee carácter básico, siendo aplicable a las elecciones de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El artículo 96.1 declara nulos los votos que contengan más de una papeleta de distinta candidatura, por lo que supone un condicionamiento a cualquier sistema de *panachage*. Así, al impedir que se utilicen distintas papeletas para la emisión del voto, obliga a asumir la eventual implementación de listas abier-

tas a través de una papeleta tipo sábana.<sup>66</sup> El problema es que la amplitud de este tipo de papeletas podría ser excesiva en función del número de partidos y candidatos a elegir en una circunscripción dada, y que otras alternativas, como escribir los nombres de los candidatos o de los partidos, pueden incurrir en una causa de nulidad, tal y como se examina más adelante. Además, hay que tener en cuenta que, en la LOREG, se encuentran múltiples referencias dando por supuesta la existencia de papeletas con listas nominales de candidatos. Una vez asumidos los condicionamientos descritos, estos no suponen una barrera a las listas abiertas y tampoco a las listas desbloqueadas, pues solo se precisa una papeleta para su materialización.

El apartado segundo del artículo 96 es el que puede afectar en mayor medida a la expresión de preferencias. En él, se establece la nulidad de los votos cuando se modifiquen, añadan o tachen los nombres que aparecen en la papeleta, en las que se haya alterado su orden de colocación, así como aquellas en las que se introduzca cualquier leyenda o expresión.

No obstante, la emisión de votos preferenciales no tiene por qué suponer la modificación, añadido o tachado de nombres de candidatos, siempre que haya una casilla que permita marcar dicha preferencia. Tampoco tiene por qué alterarse el orden de colocación predefinido en la misma, que tampoco sería incompatible con la posibilidad de indicar el orden preferido de elección, en el lugar o espacio determinado para ello. Además, aunque este apartado de la LOREG sea aplicable a “todos los procesos electorales”, debe interpretarse en la línea de lo que estipula su apartado tercero ante un sistema de listas abiertas. Dicho apartado regula las causas de invalidez específicas para el caso del Senado, cuando se indican más nombres de los que corresponde en cada distrito,<sup>67</sup> lo que constituye un modelo a tener en cuenta para considerar las causas de nulidad ante un sistema de voto preferencial.

---

66. En este caso, además de la configuración a la que podemos estar acostumbrados por la experiencia del Senado, en la que se materializa el voto mediante la aparición de una casilla al lado de los nombres de los candidatos, al estar ante un sistema que necesariamente debe articular el voto a las candidaturas de partido para permitir el reparto proporcional de escaños, se puede habilitar una casilla para marcar el voto en bloque al partido.

67. Art. 96.3: “serán nulos los votos emitidos en papeletas en las que se hubieran señalado más de tres nombres en las circunscripciones provinciales, de dos en las circunscripciones insulares de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y en las poblaciones de Ceuta y Melilla, y de uno en el resto de las circunscripciones insulares”.

Sin embargo, es cierto que la expresión de preferencias a través de un recuadro previsto para ello en elecciones distintas a las del Senado podría suscitar dudas ante la proscripción de introducir cualquier “leyenda o expresión, o producido cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencionado”. La mera existencia de esta previsión siempre tendrá como efecto activar cierta actitud preventiva del legislador autonómico, y reforzará las posiciones inmovilistas de los grupos parlamentarios no favorables a la apertura de listas, por lo que conviene profundizar un poco más sobre esta cuestión.

### A. *Jurisprudencia constitucional*

Este artículo ha sido objeto de diversas sentencias del Tribunal Constitucional. Así, en la STC 124/2011, de 14 de julio, el alto Tribunal entendió que el artículo 96.2 LOREG “no determina necesariamente la nulidad de los votos emitidos en papeletas en las que se haya efectuado una señal junto al nombre de los candidatos”. Por su parte, en la STC 158/2015, de 14 de julio, el Tribunal declaró que se puede afirmar la validez del voto, aun cuando existan marcas, siempre que estas no encajen en los supuestos concretos del artículo 96.2 LOREG,<sup>68</sup> y cuando “no se suscitan dudas sobre la intención del votante de dar su apoyo a la candidatura correspondiente” (FJ 3).<sup>69</sup>

---

68. Es decir, modificación, añadido o tachado de nombres o alteración de su orden de colocación. Argumenta el alto tribunal en la STC 158/2015 que “cada causa de nulidad expresamente prevista por el legislador tiene un alcance específico que debe de ser racionalmente acotado; no puede partirse, sin más, del presupuesto interpretativo de que toda modificación detectada en una papeleta electoral, por nimia que sea, haya de quedar subsumida mecánicamente en una hipótesis legal de nulidad” (FJ 4º), y añade que “no puede entenderse que la referencia del art. 96.2 LOREG a *cualquier otra alteración de carácter voluntario o intencional* constituya una cláusula general de invalidez” que opere de forma automática.

69. El TC mantiene que no solo se debe considerar el principio de inalterabilidad de las listas o de las candidaturas, sino que es necesario conciliarlo con otros como el de “interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores y de conservación de los actos electorales” (FJ 3). Ante las marcas al lado de los nombres de los candidatos o del partido este argumento no siempre ha sido valorado así, porque la redacción del artículo 96.2 LOREG, anterior a la modificación operada por la Ley 2/2011, de 28 de enero, incluía entre las causas de invalidez el señalamiento de un candidato, por lo que, ante dichos supuestos, el Tribunal Constitucional argumentaba la primacía del principio de inalterabilidad de las candidaturas (SSTC 169/2007, 168/2007 y 170/2007).

Además, la sentencia aludida relaciona el criterio aplicable al tipo de listas que se utilizan. Así, ante listas cerradas y bloqueadas, se afirma que cualquier alteración en los supuestos mencionados por la ley “pueda ser indicativa de una reserva hacia la concreta configuración de la candidatura”, porque en estos casos “la papeleta proporcionada por la Administración Electoral es siempre suficiente en su literalidad para expresar la voluntad del votante” y “no es necesario, por tanto, añadir, modificar o suprimir nada para que pueda surtir efecto”. Por ello, afirma el alto Tribunal, se aplica un mayor rigor legal en las causas de nulidad ante listas cerradas y bloqueadas, “frente a la flexibilidad que caracteriza a la regulación de las elecciones al Senado” (FJ 4).<sup>70</sup>

Según se deduce de la postura del TC y de la distinción que termina realizando, al poner el foco en las acciones que son necesarias o no, en función de la configuración de la papeleta para la emisión del voto, admite implícitamente que se puedan expresar preferencias mediante marcas (aspas, cruces, etc.) en las papeletas, cuando se trate de listas abiertas o desbloqueadas en sistemas distintos al del Senado, siempre y cuando ello sea necesario para conformar la voluntad del elector. A lo que se suma el hecho de que un sistema de listas abiertas o desbloqueadas debe requerir un análisis menos estricto del contenido del artículo 96.2 LOREG, o —por lo menos— distinto de las causas de nulidad, porque el elector debe interactuar con la papeleta para la expresión de su voto. Así, en la STC 165/1991, de 19 de julio, FJ 3, el Tribunal argumenta que “las circunstancias en las que se produce la emisión del voto por papeleta al Senado, con razonables posibilidades de rayas, cruces o tachaduras en virtud de errores, no son las mismas que en las demás elecciones”, y “ello permite que haya de ser también distinto el rigor con el que se enjuicie la presencia de marcas, escritos o tachaduras en una y otra clase de papeletas” (FJ3).

---

70. El TC indica sentencias anteriores en las que ha utilizado el mismo criterio en aplicación del artículo 96.2, aludiendo a “papeletas que incorporan listas bloqueadas y cerradas en las que no es menester realizar indicación alguna al emitir el sufragio” (STC 165/1991, FJ 3; 168/2007, de 18 de julio, FJ 3; 169/2007, de 14 de julio, FJ 5, y 170/2007, de 18 de julio, FJ 6).

## ***B. Doctrina de la Junta Electoral Central***

Profundizando aún más, es necesario acudir a la doctrina de la Junta Electoral Central (JEC), expresada en la Instrucción 1/2012, de 15 de marzo,<sup>71</sup> sobre las alteraciones en las papeletas que dan lugar a invalidación del voto. Pues bien, tras indicar los supuestos del artículo 96.2 LOREG, la Junta exceptúa de su aplicación —lo que implica el reconocimiento de su validez— a los votos que contengan una señal, cruz o aspa, siempre que no se deduzca una finalidad de mostrar rechazo al candidato o formación política, o porque su trascendencia o entidad no supongan una modificación de la configuración de la papeleta, enfatizando que “en estos casos [debe] prevalecer la voluntad del votante y el principio de conservación de los actos electorales”.

Pero, a continuación, la doctrina de la Junta Electoral Central es mucho más clara y excluye de la invalidez del voto aquellos casos en los que ese aspa o cruz sea parte del ejercicio de la votación porque así lo contemple la ley. De este modo, la JEC prevé que haya otros sistemas electorales en los que, “como sucede en las elecciones al Senado, la ley establezca que el elector deba incluir un aspa o cruz para marcar el candidato elegido”, constituyendo así una invitación muy oportuna para que, bajo el marco de la LOREG, se adopte algún tipo de listas abiertas o desbloqueadas en el ámbito de las Comunidades Autónomas, sin que se produzcan dudas innecesarias.

De lo anterior se desprende que el artículo 96.2 LOREG no interfiere en la posibilidad de introducir listas abiertas o desbloqueadas, al no ser de aplicación cuando el sistema electoral exija una modalidad de voto distinta, en la que el elector deba interactuar con las listas y realizar marcas para expresar sus preferencias, siempre y cuando se proceda correctamente. Cabe mencionar en este punto que el legislador podría haber sido más claro en la redacción del artículo 96, de modo que no fuese necesario acudir a la doctrina de la JEC, para observar si este aspecto podría constituir una restricción a los sistemas que precisan marcar las preferencias en las papeletas.

---

71. Esta instrucción se dictó tras la reforma del artículo 96.2 por la LO 2/2011, de 28 de enero, que eliminó como causa de nulidad el señalamiento de los nombres de candidatos. La instrucción está inspirada en los argumentos utilizados por la STC 123/2011, de 14 de julio, en la que se alteraba la postura mantenida hasta la fecha por el Tribunal Constitucional ante la nueva redacción del artículo 96 LOREG, y con ella se modifica la anterior Instrucción 12/2007, de 25 de octubre.

Por lo demás, la LOREG no tiene a priori más estipulaciones de carácter básico que puedan suscitar tantas dudas como la analizada, por lo que cabe concluir que la apertura de las listas, tanto en la versión de listas desbloqueadas como de listas abiertas, no tiene por qué contravenir su regulación, y se puede llevar a cabo a través de la normativa autonómica en el marco actual, siempre que se articule mediante listas de partido.

#### 4. Propuestas de adopción de listas abiertas y desbloqueadas en las Comunidades Autónomas

En el presente apartado, se analizan aquellos casos en los que han existido propuestas de reforma del sistema electoral que han incluido la apertura de listas electorales, como las formuladas respecto a los sistemas electorales de Andalucía, Asturias, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valenciana. Se excluyen del análisis otras propuestas por lo exiguo de sus contenidos o por ser una mera formulación sin desarrollo,<sup>72</sup> pese a que alguna de ellas se haya separado de la pauta habitual, como en el caso de La Rioja, en el que se proponían las listas abiertas.

---

72. En La Rioja, el GP Ciudadanos presentó una proposición de modificación de la ley electoral, cuya única previsión sobre el desbloqueo de listas era insuficiente como para articular adecuadamente su implantación, y que se limitaba a mencionar que en las elecciones a la Diputación General 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” (*Diario Oficial del Parlamento de La Rioja*, Serie A, núm. 10/2015, de 3 de noviembre). En la Región de Murcia la propuesta consistió en una enmienda al articulado —posteriormente rechazada—, formulada por el GP Popular a la proposición de reforma electoral, que establecía el plazo máximo de un año para que el Consejo de Gobierno remitiese a la Asamblea Regional un proyecto de ley que introdujese el desbloqueo de listas electorales (BOAR núm. 5/2015, de 17 de julio).

## INICIATIVAS Y TEXTOS PRINCIPALES SOBRE LA APERTURA DE LISTAS EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

**Andalucía:** Dictamen de la Comisión de Presidencia, Administración Local y Memoria Democrática en relación con el Informe del Grupo de Trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía (2018).

### **Asturias:**

- 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 (2013).
- Proposición de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Ciudadanos de Ley del Principado de Asturias de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General (2016).

**Cataluña:** Proposició de llei electoral de Catalunya del Grup Parlamentari Catalunya Sí Que Es Pot (2016).

### **Comunidad de Madrid:**

- Proyecto de Ley 1/2016 RGEP.2364, de Medidas de Regeneración Democrática de la Comunidad de Madrid (2016).
- Proposición de Ley del Grupo Parlamentario UPyD para la reforma de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre, a fin de garantizar la igualdad de voto de los ciudadanos y dar más poder a los electores (2011).

**Comunidad Valenciana:** Proposición de ley electoral valenciana, presentada por los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Podemos-Podem (2018).

## 4.1. Andalucía: umbrales y preservación de candidatos

En Andalucía se creó un grupo de trabajo para la reforma de la Ley Electoral de Andalucía, tras la solicitud realizada en febrero de 2016 por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos. El Dictamen de la Comisión, aprobado en 2018,<sup>73</sup> se hacía eco de la división de opiniones sobre las listas electorales, y

---

73. Aprobado en el Pleno el 12 de septiembre de 2018, *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía* (BOPA) núm. 805/2018, de 17 de octubre. Los votos particulares al Dictamen se pueden consultar en el BOPA núm. 781/2018, de 12 de septiembre.

advertía especialmente sobre las consecuencias que la apertura de listas podía tener sobre los mecanismos previstos para alcanzar una mayor igualdad entre hombres y mujeres. También reflejaba las dudas sobre el aumento de la complejidad que podía originar en los procesos de votación y recuento, así como sobre los efectos perniciosos que podía desplegar sobre la confianza de los ciudadanos si se producía un rechazo social a dicha modificación. Finalmente, el informe no parecía concluir favorablemente a que este aspecto se incluyese en una eventual reforma electoral.

Las posiciones de los partidos que se reflejaron en el Dictamen, y con mayor claridad en los votos particulares, se pueden resumir como sigue. El PSOE manifestaba sus dudas sobre la posible colisión de cualquier apertura de listas con el marco constitucional y con la LOREG, por lo que entendía que cualquier modificación debería producirse previa reforma de la LOREG. En la situación opuesta, el Grupo Parlamentario de Podemos Andalucía mantenía una posición proclive al máximo nivel de apertura, e incluso hacia un giro basado en las candidaturas individuales y no de partido, apostando por eliminar las restricciones a la presentación de candidaturas sin necesidad de la intervención de los partidos, propuesta que necesariamente conduciría a la adopción de listas abiertas.

El Grupo Popular abogaba por las listas desbloqueadas mediante un sistema rígido que permitiese emitir algunas preferencias, de manera que no se entorpeciese el recuento y la votación. Su postura incluía el establecimiento de un umbral mínimo de preferencias obtenidas para la asignación del escaño por la vía del voto preferencial.

El Grupo Izquierda Unida-Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (IU LV-CA) también mostraba una posición favorable al desbloqueo de listas, y a la existencia de un umbral mínimo. En los votos particulares, situaba el umbral en el 10% de los votos para asignar los escaños obtenidos por una formación política a candidatos concretos, repartiendo los escaños sobrantes en función del orden establecido en la lista por el partido. Al respecto, se puede reflexionar si ese diez por ciento necesario para activar el efecto del voto preferencial sería alcanzable ante unas bajas expectativas de utilización del mismo, o si, por el contrario, si no hay umbral alguno, se podría alterar el orden de asignación de escaños con un número exiguo de preferencias. A estas reflexiones se une que los escaños no asignados por falta de candidatos que superasen el umbral se repartirían en función del orden de la papeleta, de modo que, junto a la tendencia de los electores a seguir el orden establecido

a la hora de mostrar sus preferencias, vendría a restar eficacia a este sistema de listas desbloqueadas.

Aparte, el Grupo IU LC-CA, aun no explicitándolo, aportaba en su voto particular un ejemplo de papeleta en el que se mostraba la expresión de pocas preferencias, y sugería la posibilidad de que, en lugar de cruces o marcas, se pudiese optar por ordenar a los candidatos de algún modo.

#### Ejemplo de voto con listas desbloqueadas

Circunscripción electoral Granada	
Elecciones al Parlamento de Andalucía, junio de 2037	
Doy mi voto al <b>partido XXX</b>	
<i>(Si lo desea puede aprobar las candidaturas que considere mejores)</i>	
Aprobado	Candidaturas
X	Mujer 1
	Hombre 1
X	Mujer 2
X	Hombre 2
	Mujer 3
	Hombre 3
	Mujer 4
	Hombre 4

Fuente: Voto particular de IU al Dictamen. BOPA 781/2018, de 12 de septiembre.

Por último, el Grupo Parlamentario de Ciudadanos apostaba por el desbloqueo parcial, preferencial, categórico y opcional, con preservación de candidatos. De esta propuesta, es destacable la opción por el blindaje de los cabezas de lista en cada circunscripción, de modo que no estuviesen sometidos a las variaciones originadas por los votos preferenciales, asignándoles siempre el primer escaño en caso de su obtención por la formación política.

Esta opción puede ser contradictoria a la idea de dotar a los ciudadanos de un mayor poder de selección frente a los aparatos de los partidos, salvo que venga justificada como forma de mantener el sentido de otros elementos objeto de configuración. Entre ellos, podría estar el respeto a los resultados de procesos internos de selección de los cabezas de lista de cada candidatura en

los que participan los afiliados. En caso contrario, esta preservación o blindaje supone una salvaguarda para los líderes que los aparatos de los partidos decidan poner en primer lugar. Asimismo, se puede cuestionar su eficacia en la medida en que es esperable que no se produzcan grandes cambios si los partidos deciden incluir en primera posición —como es habitual— a los líderes más conocidos de cada partido, que, a su vez, serían los receptores principales de buena parte de los votos preferenciales. Por todo ello, se estima que no sería necesaria esta garantía en favor del poder de los aparatos partidistas que, además, abriría la posibilidad de que las formaciones políticas continúen utilizando la práctica de colocar en esa posición segura a *paracaidistas* que, en un momento dado, interesan a las élites de los partidos.

## 4.2 Asturias y Cataluña: configuraciones concretas de listas desbloqueadas

Para el análisis de la propuesta de reforma de la Ley electoral asturiana, hay que partir del Dictamen de la Comisión Especial elaborado durante la anterior legislatura autonómica, y que fue aprobado por el Pleno de la Junta General del Principado de Asturias en 2013.<sup>74</sup> En dicho Dictamen se especificaba con detalle la configuración propuesta por la Comisión para las listas desbloqueadas, mediante un voto preferencial, opcional, limitado a nueve candidatos de la lista, con blindaje para el cabeza de lista y un umbral del 5% de los votos preferenciales como requisito a partir del que promocionar en la lista. En el caso asturiano, el desbloqueo de la candidatura a partir del segundo candidato resultaba coherente con la propuesta, también incluida en el Dictamen, de que el cabeza de cada lista fuera seleccionado previamente a través de un proceso de selección en el que participasen, como mínimo, los militantes de la respectiva formación.

En 2016, se presentó una nueva proposición de Ley por los Grupos Parlamentarios Socialista, IU y Ciudadanos, con unos contenidos equivalentes a los del Dictamen de 2013,<sup>75</sup> pero con algunas novedades y matizaciones sobre las listas electorales para hacer viable el sistema propuesto. Así, se especificaba

---

74. *Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias* (BOJPA) núm. 425/2013, de 30 de julio.

75. BOJPA Serie A, núm. 19.1/2016, de 3 de febrero.

que el voto preferencial se materializaría “cuando figure una X en la casilla que se establecerá al efecto contigua al nombre del candidato”, y que, en caso de existir más cruces 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”.

Dicha proposición fue asignada a la Comisión de Presidencia y Participación Ciudadana, en la cual se celebraron comparecencias de expertos e incluso se designó a los miembros de la ponencia para informar la proposición a tenor de las enmiendas presentadas, sin que haya continuado su tramitación por falta de una mayoría política suficiente para la aprobación de la reforma.

#### Simulación de una papeleta electoral con el sistema descrito

<b>ELECCIONES A LA JUNTA ELECTORAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS 2019</b>	
<b>DIPUTADOS/AS</b>	
Doy mi voto a la candidatura presentada por	
<b>PARTIDO DEMÓCRATA (PDEM)</b>	
Puede indicar su preferencia sobre los candidatos marcando con una X en el recuadro correspondiente. Recuerde que puede marcar un máximo de 9.	
<b>Candidato/a</b>	
1	D. JULIO JULIO JULIO* <input type="checkbox"/>
2	D <sup>a</sup> . CARMEN CARMEN CARMEN <input type="checkbox"/>
3	D. ANDRÉS ANDRÉS ANDRÉS <input type="checkbox"/>
4	D <sup>a</sup> . LAURA LAURA LAURA <input type="checkbox"/>
5	D. ANTONIO ANTONIO ANTONIO <input type="checkbox"/>
6	D <sup>a</sup> . MARTA MARTA MARTA <input type="checkbox"/>
...	... <input type="checkbox"/>
...	... <input type="checkbox"/>
<b>Suplentes</b>	
	D. JUAN JUAN JUAN <input type="checkbox"/>
	D <sup>a</sup> . LARA LARA LARA <input type="checkbox"/>
	... .. <input type="checkbox"/>

Fuente: elaboración propia. La configuración de la papeleta solo tiene en cuenta las especificaciones sobre listas electorales de la propuesta de reforma. \*Se puede observar que el candidato que ocupa la primera posición no es objeto del voto preferencial al estar prevista una salvaguarda que impide la alteración de su orden para la atribución de escaños.

En el caso de Cataluña, las referencias más recientes a la apertura de listas datan de 2016, a través de una proposición de Ley del Grup Parlamentari Catalunya Sí Que Es Pot<sup>76</sup> que contemplaba el desbloqueo de listas en términos similares al caso asturiano, mediante dos artículos correspondientes a la emisión del voto preferencial y su escrutinio. El ejercicio del voto preferencial se articulaba como una opción voluntaria, marcando una cruz en el recuadro correspondiente y con la posibilidad de mostrar un máximo de candidatos según la demarcación veguerial.<sup>77</sup> La proposición de Ley recogía algunas previsiones de interés, como la obligación de indicar el número máximo de votos preferentes permitidos en la propia papeleta; la contabilización del voto y aceptación del orden dispuesto por el partido en caso de no marcar ningún candidato, y la validez del voto a la candidatura, pero no de las preferencias, en caso de marcar más candidatos de los admitidos.

En lo que respecta al escrutinio, se indicaba un umbral del 5% de los votos preferenciales en relación con los recibidos por la candidatura para entrar en el reparto de escaños, asignándose sucesivamente en función del número de preferencias obtenidas, y hasta el número de escaños obtenido por el partido. En caso de no adjudicar todos los escaños, se atendería al orden de aparición de los candidatos en la lista.

### **4.3. Comunidad de Madrid: combinación con circunscripciones infraprovinciales y el sistema de mejor mediana**

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó en marzo de 2016 el proyecto de ley de medidas de regeneración democrática,<sup>78</sup> que remitió para su tramitación a la Asamblea de Madrid. Dicho proyecto planteaba operar una modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, y recogía entre sus medidas la apertura de listas

---

76. *Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya* núm. 122/2016, de 5 de mayo.

77. Son demarcaciones territoriales que abarcan una menor extensión que las provincias y mayor que las comarcas. En las veguerías el número máximo de votos preferenciales se establecía en función del tamaño de la circunscripción a la que daban lugar: hasta veinticinco en Barcelona; hasta ocho en Catalunya Central, Girona, Lleida y Camp de Tarragona; y hasta dos en Tierras del Ebro y Alt Pirineu y Aran.

78. *Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid* (BOAM) núm. 49/2016, de 10 de marzo.

según se indicaba en su preámbulo. Sin embargo, la redacción que se proponía para el artículo 10.2 de la actual ley electoral<sup>79</sup> no permitía conocer con exactitud el tipo de opción preferencial por la que se optaba, aunque eliminaba la necesidad de establecer un orden de prelación de los candidatos, por lo que se deduce que el sistema pretendido era de listas desbloqueadas. Asimismo, llama la atención la propuesta de incluir un veinte por ciento más de candidatos en las listas respecto al total de escaños a elegir en la circunscripción electoral.

La regulación es, a nuestro juicio, insuficiente como para implementar un sistema de listas desbloqueadas, por lo que parece una invitación implícita a la utilización del voto preferencial no obligatorio. En cualquier caso, en una Comunidad Autónoma como Madrid, en la que se elige más de un centenar de diputados, la puesta en práctica de la propuesta en las condiciones anteriormente mencionadas conduce a pensar en los problemas que se producirían con dicho sistema en el acto de votación y en la fase de escrutinio, en la medida en que cada elector podría marcar un número igual al de diputados a elegir. No obstante, hay que mencionar que, junto al proyecto de ley, el Gobierno de la Comunidad de Madrid también remitió el proyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid,<sup>80</sup> con la previsión de permitir la creación de circunscripciones infraprovinciales, lo que, en caso de llevarse a cabo, reduciría el número de diputados a elegir por circunscripción.

Los contenidos de ambos proyectos de ley seguían la senda de lo expresado por el Grupo Popular en 2005 en una anterior propuesta de reforma institucional. En ella, se planteaba dividir el territorio de la Comunidad de Madrid en once circunscripciones de entre 7 y 14 diputados y adoptar el sistema de listas desbloqueadas, de modo que los escaños se repartirían de modo proporcional a los votos obtenidos por cada lista de partido, y el orden de los diputados se determinaría en función del número de preferencias obtenidas por cada uno.<sup>81</sup>

---

79. El vigente artículo 10.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, establece que “cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos, que deberán incluir tantos candidatos como Diputados a elegir y, además, debe incluir tres candidatos suplentes, con la expresión del orden de colocación de todos ellos”.

80. BOAM núm. 63/2016, de 2 de junio.

81. Con posterioridad, en el periodo 2011-2014, el GP Popular apostaría por un sistema de representación proporcional personalizada (RPP), con la elección de una parte de los diputados en 43 distritos uninominales y el resto mediante listas cerradas y bloqueadas, resultando en su conjunto

Antes de finalizar las referencias a la Comunidad de Madrid, y aunque se correspondan con un periodo anterior, cabe destacar por su singularidad la propuesta formulada en 2011 por el Grupo Parlamentario UPyD,<sup>82</sup> que propugnaba el desbloqueo de listas electorales mediante el método Balinski y Laraki o mejor mediana. Consiste en la asignación de los escaños entre los candidatos de cada partido en función de la calificación más reiterada que les otorguen los electores. Su operativa lleva a que los electores puedan calificar voluntariamente a cada candidato marcando alguna opción como, por ejemplo, *excelente*, *muy bueno*, *bueno*, *aceptable*, *malo* o *pésimo*, de manera que los candidatos queden ordenados a los efectos de asignación de escaños según la mediana obtenida en cada calificativo.<sup>83</sup>

#### Simulación de una papeleta electoral con el sistema descrito

**ELECCIONES A LA ASAMBLEA DE MADRID  
2019**

**DIPUTADOS/AS**

Doy mi voto a la candidatura presentada por 

**PARTIDO DEMÓCRATA (PDEM)**

Puede indicar su opinión sobre los candidatos marcando con una X en el recuadro correspondiente.

Candidato/a	Excelente	Muy bueno	Bueno	Aceptable	Malo	Pésimo
1 D. JULIO JULIO JULIO	<input type="checkbox"/>					
2 D <sup>a</sup> . CARMEN CARMEN CARMEN	<input type="checkbox"/>					
3 D. ANDRÉS ANDRÉS ANDRÉS	<input type="checkbox"/>					
4 D <sup>a</sup> . LAURA LAURA LAURA	<input type="checkbox"/>					
5 D. ANTONIO ANTONIO ANTONIO	<input type="checkbox"/>					
6 D <sup>a</sup> . MARTA MARTA MARTA	<input type="checkbox"/>					
... ..	<input type="checkbox"/>					

Fuente: elaboración propia.

un sistema de carácter proporcional. Véase el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma del Sistema Electoral de la Comunidad de Madrid. BOAM, núm. 191/2014, de 11 de julio.

82. Proposición de Ley 7(IX)/2011 RGEP.2743 (BOAM núm. 18/2011, de 13 de octubre).

83. Véase al respecto Ramírez, “Informe GIME”.

## 4.4. Comunidad Valenciana: una posible solución al equilibrio de género

Tras las elecciones de 2015, en la Comunidad Valenciana parecía existir un consenso entre los partidos sobre la necesidad de acometer reformas institucionales. En este sentido, se articularon actuaciones en paralelo, tanto en las Corts Valencianes, con la constitución de una comisión especial de estudio,<sup>84</sup> como por el Gobierno autonómico, con la creación de un Observatorio para el análisis de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana.<sup>85</sup>

Ante la falta de un consenso suficiente, en marzo de 2018 se presentó una proposición de ley de los GP Socialista, Compromís y Podemos-Podem<sup>86</sup> que, aun contando con un gran respaldo parlamentario, no llegaría a alcanzar la mayoría reforzada de dos tercios necesaria para su aprobación. La proposición recogía el voto preferencial con la posibilidad de marcar opcionalmente a un máximo de tres personas, existiendo un blindaje respecto al candidato que ocupase la primera posición y exceptuándose a los suplentes.

El sistema planteado en este caso es muy similar al caso asturiano o catalán, aunque el texto valenciano destaca porque ofrece una mayor exhaustividad en la regulación, aspecto que consideramos ciertamente positivo, por tratarse de configuraciones nuevas sobre las que existe un gran desconocimiento en la cultura electoral española. Así, destaca por la inclusión las previsiones que aumentan la certeza en un amplio número de elementos: la configuración de las papeletas, con una casilla para marcar preferencias; el escrutinio, haciendo constar la contabilización del número de votos preferenciales y la anotación del orden de prelación resultante, o las reglas detalladas de la atribución de escaños, paso a paso, e incorporando las excepciones consecuentes de la salvaguarda para quien ocupa la primera posición.

---

84. Dicha Comisión fue impulsada al conciliar dos propuestas, una del GP Popular sobre la reforma del Estatuto de Autonomía, y otra del GP Compromís sobre la reforma de la Ley electoral (*Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* [BOC] núm. 30/2015, de 5 de noviembre), y desarrolló sus actuaciones principales con la comparecencia de expertos hasta el año 2017.

85. A raíz de los trabajos del Observatorio, se llegó a publicar en 2016 una nueva revista, *Drets Revista Valenciana de Reformes Democràtiques*, en cuyo primer número escribieron profesores ligados a la Comunidad Valenciana como Joaquín Martín Cubas, José M. Pavía Miralles, Pablo Oñate Rubalcaba o Rosario García Mahamut, entre otros.

86. BOC núm. 262/2018, de 4 de abril.

No obstante, el mayor interés del caso valenciano radica en que ofrece una solución innovadora a la posible pérdida de eficacia de los mecanismos que intentan propiciar el equilibrio de género, aspecto que ha constituido uno de los principales reproches formulados en sede parlamentaria ante la introducción de mecanismos de voto preferencial. La proposición establecía que el voto preferencial podría alterar la posición ocupada por los candidatos en la papeleta a los efectos de asignación de los escaños, pero solo respecto a los candidatos de su mismo sexo. Obviamente, esta previsión obedece al objetivo de preservar el equilibrio representativo entre candidatos de distintos sexos, complementando un sistema de alternancia en las listas. Bajo esta configuración, el sistema de atribución de escaños se regiría mediante las siguientes reglas, que por su interés reproducimos literalmente:

Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos o candidatas incluidos en esta por el orden de colocación en que aparecen. Con este fin, además, se debe tener en cuenta el voto preferencial, de acuerdo con el siguiente procedimiento [...] *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 [...] *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. [...] *e)* Una vez reordenada la lista, se deben asignar los escaños obtenidos por la candidatura.

#### Simulación del sistema de ordenación

Orden en la papeleta		Ordenación según preferencias obtenidas		Ordenación a los efectos de asignación de escaños	
Candidato/a	Orden	Candidato/a	Preferencias obtenidas	Candidato/a	Preferencias obtenidas
Julio Julio	1	Julio Julio	No procede*	Julio Julio	No procede*
<input type="checkbox"/> Carmen Carmen	2	Andrés Andrés	150.000	Laura Laura	110.000
<input type="checkbox"/> Andrés Andrés	3	Laura Laura	110.000	Andrés Andrés	150.000
<input type="checkbox"/> Laura Laura	4	Marta Marta	105.000	Marta Marta	105.000
<input type="checkbox"/> Antonio Antonio	5	Carmen Carmen	80.000	Antonio Antonio	70.000
<input type="checkbox"/> Marta Marta	6	Antonio Antonio	70.000	Carmen Carmen	80.000

\*Según la configuración analizada, existe una salvaguarda para la persona que ocupa la primera posición, de modo que no es objeto del voto preferencial. Fuente: elaboración propia.

Así las cosas, con la alternancia de género en las listas siempre existiría una atribución de escaños a cada sexo correlativamente, y el voto preferencial actuaría alterando solamente el orden de los hombres entre los hombres, y el de las mujeres entre las mujeres.<sup>87</sup> Estas reglas parecen respetar la doctrina jurisprudencial que admite los condicionamientos a la capacidad de los partidos políticos en la conformación de listas mediante la alternancia de género. Aunque es cierto que sobrepasa este ámbito, pues puede condicionar los efectos del voto en función del sexo de los candidatos por los que manifiesten preferencias, lo que podría ser equivalente a establecer condiciones de resultado y, por tanto, susceptible de sobrepasar las *líneas rojas* señaladas por el Tribunal Constitucional.

A este respecto, conviene recordar la STC 40/2011, de 31 de marzo, dictada en relación a la alternancia de género en las listas electorales de Andalucía, en la que el alto Tribunal menciona, como supuesto hipotético que no se produce en el caso a examen, lo siguiente: “cabría plantearse una eventual vulneración del contenido esencial del derecho fundamental proclamado en el art. 23.2 CE si la aplicación del criterio que plasma la norma se efectuara en la fase de proclamación de candidatos electos, operando a partir de los resultados electorales, lo que no es el caso” (FJ 6º).

Es decir, que el Tribunal Constitucional ya menciona un supuesto de posible vulneración del artículo 23.2 CE, que es similar a lo previsto en la proposición de ley examinada. Por ello, quizás podrían ensayarse otras opciones de efecto similar, pero más alejadas del supuesto descrito, tales como la posibilidad de otorgar la mitad de votos preferenciales a hombres y a mujeres, de modo que se condicione la votación, pero con anterioridad a la proclamación de candidatos.

---

87. Se solventaría así la problemática que evidenciaba la profesora Argelia Queralt Jiménez durante las comparecencias en la Junta General del Principado de Asturias respecto a la tendencia a utilizar el voto preferencial principalmente en favor de candidatos masculinos: “está demostrado que todavía hoy el voto preferencial, cuando decimos hacer ejercicio de esta capacidad de elección y de poner crucecitas, se destina mayoritariamente a los hombres [...] porque los que hacen uso del voto preferencial tienden a marcar, a poner la crucecita, respecto de aquellas personas que conocen, que suelen ser aquellas que han tenido mayor visibilidad y, hoy en día, suelen ser todavía los hombres” (D.S. de la Junta General del Principado de Asturias núm. 123/2016, de 6 de junio).

Por último, y más allá de los condicionamientos jurídicos, otros reparos que se pueden poner a esta configuración es el hecho de segregar por sexo, y de generar una competición intrapartidista que segmentaría a hombres por un lado y mujeres por otro. Con todo, lo cierto es que un mecanismo preferencial articulado de esta forma permitiría cohesionar un equilibrio de género en la representación con el desbloqueo de listas.

RESUMEN DE LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS LISTAS  
DESBLOQUEADAS SEGÚN LAS CONFIGURACIONES PROPUESTAS  
EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

- Voto opcional: la expresión de preferencias por los candidatos es opcional. Se puede votar por el partido sin necesidad de expresar preferencias por los candidatos.
- Voto limitado: las preferencias a marcar se reducen a un número limitado.
- Preservación de candidatos: la primera posición de la lista no se ve alterada por las preferencias. Es una salvaguarda en favor del candidato que los partidos deciden que ocupe esa posición.
- Barrera / umbral: consiste en un porcentaje mínimo de votos preferenciales para que se pueda considerar su efecto y produzca, en su caso, la alteración del orden de asignación de escaños.
- Otros: todas las configuraciones analizadas no permiten acumular votos preferenciales.

## 5. A modo de conclusión

Del análisis del marco constitucional, estatutario y de la legislación básica del Estado, se deduce que existe un amplio margen para la personalización de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas a través de la apertura de listas, tanto en la forma de las listas desbloqueadas, como en la de listas completamente abiertas, aunque en este último caso, siempre que se garantice un reparto proporcional de escaños por partido. Los principales aspectos que pueden generar dudas guardan relación con las causas de nulidad del voto que aparecen en la LOREG, aunque se ha aclarado que deben interpretarse de manera flexible ante un sistema de votación distinto a las listas cerradas y bloqueadas, en el que esté especialmente prevista la emisión de votos preferenciales.

En lo que respecta a las propuestas de reforma de los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas, las variantes de voto preferencial que se han barajado se han centrado casi exclusivamente en el desbloqueo de listas. En aquellos parlamentos en los que se ha trabajado en las propuestas con más detalle, se ha optado por configuraciones de voto preferencial opcional, con salvaguarda de la primera posición de la lista, y con el condicionante de superar un umbral de votos preferenciales para que estos sean tenidos en cuenta. Así, la mecánica de voto se articularía de forma que el votante tuviera que elegir la papeleta de un partido y, a su vez, pudiera mostrar preferencias por candidatos concretos en ella. En la mayoría de los casos se remarca esa posibilidad como voluntaria, de modo que el elector que no quiera expresar preferencias o no tenga conocimiento sobre los candidatos pudiese aceptar el orden decidido previamente por el partido.

La salvaguarda para los candidatos que ocupan la primera posición en las listas, de modo que no estén afectados por el voto preferencial, se observa como una reserva en favor del poder de los aparatos partidistas, aunque es coherente en aquellos modelos de reforma electoral que vienen acompañados de la exigencia de primarias para elegir a quienes encabecen las listas electorales de cada partido.

La no acumulación y, en su caso, la emisión de un número reducido de votos preferenciales, van en la línea de no ocasionar una complejidad excesiva, tanto en los procesos de votación como de posterior escrutinio. Como argumento en favor de la expresión de un número reducido de votos preferenciales, hay que tener en cuenta la dificultad que tienen los candidatos para darse a conocer, por lo que un amplio número puede superar fácilmente la cantidad de ellos que los electores puedan conocer bien.

Por otra parte, el establecimiento de umbrales mínimos busca evitar que por un exiguo número de votos preferenciales se modifique la asignación de escaños entre los candidatos. No obstante, ese umbral también podría llegar a constituir una limitación para que los votos preferenciales puedan realmente surtir efectos en la alteración del orden de asignación de escaños, o incluso constituir un desincentivo para su utilización por los electores.

Las listas abiertas no han sido objeto de propuestas con expectativas reales de salir adelante, pero también serían admisibles dentro del marco analizado para las Comunidades Autónomas. Al respecto, existen mayores condicio-

namientos porque la forma de articular el modelo pasaría necesariamente por una papeleta tipo “sábana” en la que aparecieran los candidatos de todos los partidos. La sistemática debería llevar a la posibilidad de emitir un voto de partido, así como votos preferenciales entre los candidatos, sean o no de la misma formación política. Posteriormente se realizaría el recuento por partido para la distribución proporcional de los escaños, y por candidato, para su asignación entre los que hayan correspondido a cada fuerza política.

En cualquier caso, hay que recordar que no sería posible la elección individual de los candidatos más votados en un sistema a imitación del Senado, porque ello conllevaría implícitamente la introducción de un sistema de candidaturas individuales a efectos de votación, escrutinio y asignación de escaños de carácter mayoritario. La implantación de un sistema electoral mayoritario de esas características en las Comunidades Autónomas está excluida en virtud del artículo 152.1 de la Constitución, el cual exige sistemas de representación proporcional.

Por el contrario, sería compatible con el precepto constitucional un sistema de listas abiertas que permita el voto preferencial a individuos de distintos partidos, pero que contabilice y realice la asignación de escaños por formación política de manera proporcional (como el modelo de Luxemburgo), aplicando posteriormente las preferencias para asignar escaño a los candidatos más votados. Con relación a las listas cerradas y desbloqueadas, no se pone en duda su acomodo al marco constitucional y de la LOREG, y se podrían introducir en las Comunidades Autónomas.

Finalmente, cabe mencionar que es difícil que continúen todas las reformas de los sistemas electorales que se anunciaron y han quedado pendientes en las Comunidades Autónomas, y más aún que, en caso de culminar, dichas reformas contemplen la apertura de las listas. A esta forma de pensar contribuye el hecho de que cualquier apertura de listas supone un cambio relevante en la forma de votación, con consecuencias importantes respecto a la relación y grado de dependencia de los candidatos respecto a sus partidos políticos. Esta aproximación pesimista también se justifica porque, en sede parlamentaria, ha sido habitual encontrar argumentos en su contra, debido a los escasos efectos esperados a la luz de la experiencia comparada y, además, porque su implementación podría diluir la eficacia de los mecanismos de equilibrio de género que se proyectan sobre las listas electorales.

## Bibliografía

- Almagro Castro, David. “La apertura de las listas electorales ¿un primer paso hacia la superación de la crisis de representatividad en la democracia española?”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 112 (2018): 115-143. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/64469>
- Barrat i Esteve, Jordi, y Rosa M<sup>a</sup> Fernández Riveira, coords. *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*. Madrid: Civitas, Thomson Reuters, 2011.
- Bedock, Camille. *Reforming democracy: institutional engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Benoit, Kenneth. “Electoral Laws As Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions”. *Annual Review of Political Science*, n.º 10 (2007): 363-390.
- Bosch, Agustí, y Lluís Orriols. “Ballot structure and satisfaction with democracy”. *Journal of Elections, Public Opinion & Parties*, n.º 24 (2014): 493-511.
- Canales Aliende, José Manuel. “Algunas reflexiones sobre la regeneración y la calidad democrática”. En: José Manuel Canales Aliende, y Ángel Valencia Sáiz, coords. *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*. Granada: Comares, 2018: 3-14.
- Carey, John M., y Matthew Soberg Shugart. “Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas”. *Electoral Studies* 14, n.º 4 (1995): 417-439.
- Carrasco Durán, Manuel. “Listas electorales ¿bloqueadas o desbloqueadas?, ¿cerradas o abiertas?”. *Revista General de Derecho Constitucional*, n.º 26 (2018): 1-34.
- Chang, Eric C., y Miriam Golden. “Electoral Systems, District Magnitude and Corruption”. *British Journal of Political Science* 37, n.º 1 (2007): 115-137.
- Coller, Xavier, Guillermo Cordero y José M. Echavarren. “Reclutamiento y selección”. En: Xavier Coller, Antonio Jaime y Fabiola Mota. *El Poder Político en España: Parlamentarios y Ciudadanía*. Madrid: CIS, 2016: 87-104.
- Colomer, Josep M., ed. *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press, 2011.
- Consejo de Estado. “Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general”. En: Francisco Rubio Llorente, y Paloma Biglino Campos, eds. *El informe del Consejo de Estado*

- sobre la reforma electoral. *Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009.
- Dalton, Russell J. *Democratic choices, democratic challenges: The erosion of political support in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Farrell, David M., e Ian McAllister. “Voter satisfaction and electoral systems: Does preferential voting in candidate-centred systems make a difference?”. *European Journal of Political Research* 45, n.º 5 (2006): 723-749.
- García Mahamut, Rosario. “La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos”. *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 41 (2018): 185-212.
- Garrorena Morales, Ángel. “Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 83 (2008): 243-275. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/48151/29602>
- Garrote de Marcos, María. “Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿es necesario, posible y probable?”. En: Miguel Pérez-Mo-  
neó, y Juan Vintró Castells, eds. *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2017: 377-404.
- Gavara de Cara, Juan Carlos. *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.
- Guillén López, Enrique. “El sistema electoral del Congreso de los Diputados. Principios constitucionales y recientes propuestas de reforma”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 92 (2011): 195-241. <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/39990>
- Katz, Richard S. “Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?”. En: Michael Gallagher, y Paul Mitchell, eds. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005: 57-76.
- Lago Peñas, Ignacio, y Ferrán Martínez i Coma. “Incentivos distintos y comportamientos iguales: la fragmentación del sistema de partidos en las elecciones del Congreso y el Senado”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 135 (2007): 159-178. <https://recyt.fecyt.es/index.php/RevEsPol/article/view/45412/26932>
- Lijphart, Arend, y Rafael López Pintor. “Alphabetic Bias in Partisan Elections: Patterns of Voting for the Spanish Senate, 1982 and 1986”. *Electoral Studies*, n.º 3 (1988): 225-231.

- López Aguilar, Juan Fernando, y Rosario García Mahamut. “El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: ‘tercera generación’, hecho diferencial y nuevo sistema electoral”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 115 (2019): 13-45. Doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.115.01>
- Manzella, Andrea. “Las Cortes en el sistema constitucional español”. En: Eduardo García de Enterría, y Alberto Pedrieri, dirs. *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid: Civitas, 1980: 477-524.
- Massicotte, Louis. “To create or to copy? Electoral systems in the German Länders”. *German Politics* 12, n.º 1 (2003): 1-22.
- Montabes Pereira, Juan, y Carmen Ortega Villodres. “El voto limitado en las elecciones al Senado español: estrategias de nominación y rendimientos partidistas en las elecciones de marzo de 2000”. *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 7 (2002): 103-130. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37336/0>
- Montero Gibert, José Ramón, y Richard Gunther. “Sistemas ‘cerrados’ y listas ‘abiertas’: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral español”. En: José Ramón Montero, Richard Gunther, José Ignacio Wert, Julián Santamaría, y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994: 13-88.
- Montero Gibert, José Ramón, y Pedro Riera. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 13 (2009): 225-270.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: UNAM, 1994.
- Norris, Pippa. “¿Un círculo virtuoso? El impacto de las comunicaciones políticas en las democracias post-industriales”. *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 4 (2001): 7-33. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37313>
- Oliver Araujo, Joan. *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos, 2011.
- Ortega Villodres, Carmen. *Los sistemas de voto preferencial: un estudio de 16 democracias. Reflexiones sobre el sistema electoral español*. Madrid: CIS, 2004.
- . “La vía posicional en elecciones bajo el Voto Único Transferible”. *Psicología Política*, n.º 24 (2002): 45-65.
- Ortiz Heras, Manuel. “Militancia de partido en la cultura política de la transición. El caso de la UCD”. *Alcores, Revista de Historia Contemporánea*, n.º 14 (2012): 71-93. <http://hdl.handle.net/10578/3928>
- Pallarés Porta, Francesc. “Sistema Electoral y Sistema de Partidos”. En: Francesc Pau i Vall, y Benigno Pendas García, coords. *Parlamento y Sistema*

- Electoral*, VI *Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona: Aranzadi, 1999: 61-84.
- Penadés, Alberto, e Ignacio Urquizu. “Las elecciones al Senado: listas abiertas, votantes cerrados y sesgo conservador”. En: José Ramón Montero Gibert, Ignacio Lago Peñas, y Mariano Torcal Loriente, eds. *Elecciones Generales 2014*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007: 247-274.
- Penadés, Alberto, y José Manuel Pavía. *La reforma electoral perfecta*. Madrid: Los Libros de la Catarata, 2016.
- Queralt, Argelia. “Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces?”. En: Manuel Pérez-Moneo, y Joan Vintó Castells, eds. *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2017: 405-428.
- Ramírez González, Victoriano, coord. “Informe GIME. Un sistema electoral ecuánime para el Congreso de los Diputados”. Universidad de Granada, 2009. <https://www.ugr.es/~sistemaelectoral/documentos/InformeGIME09.pdf>
- Renwick, Alan, y Jean-Benoit Pilet. *Faces on the ballot: The personalization of electoral systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Riera, Pedro. “Closed Party List”. En: Josep M. Colomer, ed. *Personal Representation. The Neglected Dimension of Electoral Systems*. Colchester: ECPR Press, 2011: 55-80.
- Riera, Pedro, y José Ramón Montero. “Attempts to Reform the Electoral System in Spain: The Role of Experts”. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy* 16, n.º 3 (2017): 367-376.
- Riera, Pedro, Raúl Gómez Martínez, José Antonio Mayoral Díaz-Asensio, Pablo Barberá Aragüena y José Ramón Montero. “Elecciones Municipales en España. La personalización del voto”. *Revista Internacional de Sociología* 75, n.º 2 (2017): 1-14. <http://dx.doi.org/10.3989/ris.2017.75.2.15.140>
- Santamaría, Julián. “Listas cerradas, abiertas y entreabiertas”. En: José Ramón Montero, Richard Gunther, José Ignacio Wert, Julián Santamaría y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994: 113-124.
- Shugart, Matthew S. “‘Extreme’ Electoral Systems and the appeal of the mixed member alternative”. En: Matthew S. Shugart, y Martin P. Wattenberg, eds. *Mixed member systems: The best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press, 2001: 25-54.

- Sierra Rodríguez, Javier. *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson, 2017.
- Soriano, Ramón, y Carlos Alarcón. “Las elecciones en España: ¿Votos iguales y libres?”. *Revista de Estudios Políticos*, n.º 114 (2001): 115-130.
- Torcal, Mariano. “The decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?”. *American Behavioral Scientist*, vol. 58(12) (2014): 1542-1567.
- Torres del Moral, Antonio. “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”. *Revista de Derecho Político*, n.º 74 (2009): 51-111. <https://doi.org/10.5944/rdp.74.2009.9068>
- Valencia Sáiz, Ángel, coord. *Crisis y democracia*. Sevilla: Centro de Estudios Andaluces, 2013.
- Vidal Prado, Carlos. *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2012.