

EL SISTEMA ELECTORAL DE SEGUNDO GRADO DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Second-Tier Elections in Provincial Councils

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

Universidad de Zaragoza

cgarrido@unizar.es

Cómo citar/Citation

Garrido López, C. (2022).

El sistema electoral de segundo grado de las diputaciones provinciales.

Revista Española de Derecho Constitucional, 124, 75-105.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.124.03>

Resumen

En el sistema electoral de las diputaciones provinciales, son los concejales de cada partido político, coalición, federación o agrupación de electores quienes eligen, entre sí, en cada circunscripción, a los diputados provinciales que les corresponden en función de los votos obtenidos en las elecciones municipales. Debido a tan singular sistema, la elección de los diputados se desarrolla necesariamente en una fase posterior a la constitución de los ayuntamientos, una vez que la junta electoral provincial ha distribuido los escaños de la diputación entre las diversas circunscripciones en que se divide la provincia y después de que las juntas electorales de zona repartan los puestos de diputado provincial que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones más votados en cada circunscripción. En este trabajo expondré las razones que llevaron a configurar este sistema electoral y analizaré cada una de sus fases, así como algunos de sus elementos más característicos e insólitos, como la utilización de los partidos judiciales como circunscripción electoral, el protagonismo atribuido a los partidos políticos y la existencia de tantos colegios electorales de segundo grado como candidaturas logran escaños en cada circunscripción.

Palabras clave

Elección de segundo grado; diputados provinciales; representatividad provincial.

Abstract

In the electoral system of provincial councils, members are elected by the city councillors of each political party, coalition, federation or association of voters from among themselves based on the votes won in the municipal elections. Due to the singularity of this system, members are elected necessarily after the constitution of city councils, once the provincial electoral board has distributed the seats among the constituencies that comprise each province and the area provincial boards have allotted the positions as members of provincial councils that correspond to the most voted parties, coalitions, federations and associations of voters in each constituency. This work will offer an analysis of the reasons that led to this second-tier electoral system and of each of the stages that comprise the electoral procedure; it will also explore some of the most characteristic and unusual elements that form it, such as the use of judicial parties as constituencies, the importance granted to political parties and the existence of as many second-tier polling stations as candidates with seats in each constituency.

Keywords

Second-tier elections; members of provincial council; provincial representativeness.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES. III. LA DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE DIPUTADOS QUE CORRESPONDE A LA DIPUTACIÓN ENTRE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES DE LA PROVINCIA. IV. LA CONSTITUCIÓN DE TODOS LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA COMO PRESUPUESTO PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO POR LAS JUNTAS ELECTORALES DE ZONA. V. EL REPARTO EN CADA CIRCUNSCRIPCIÓN DE LOS PUESTOS DE DIPUTADO QUE CORRESPONDEN A LAS FORMACIONES POLÍTICAS Y A CADA AGRUPACIÓN DE ELECTORES EN FUNCIÓN DE LOS VOTOS OBTENIDOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES. VI. LA ELECCIÓN EN COLEGIOS DE SEGUNDO GRADO POR LOS CONCEJALES, Y, DE ENTRE ELLOS, DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES CORRESPONDIENTES A CADA GRUPO POLÍTICO O AGRUPACIÓN DE ELECTORES. VII. EPÍLOGO: LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL PROVINCIAL Y SU IMPROBABLE MATERIALIZACIÓN. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

Cuando, de conformidad con el art. 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), el Gobierno expide, cada cuatro años, el real decreto de convocatoria de las elecciones locales, está llamando a la ciudadanía a elegir a los concejales de los ayuntamientos, a los alcaldes de los municipios en régimen de concejo abierto, a los alcaldes pedáneos u órganos unipersonales de las entidades locales de ámbito inframunicipal y a los consejeros de los cabildos insulares del archipiélago canario, pero también está llamando a elegir, de modo indirecto, a los diputados que integran las diputaciones provinciales, cargos que, tras la constitución de los ayuntamientos, son designados por los concejales de la provincia de acuerdo con el procedimiento electoral establecido en los arts. 204 a 206 LOREG. Este segundo proceso electoral pasa por completo desapercibido para una mayoría de los ciudadanos, porque durante la campaña de las elecciones locales no se presentan programas electorales provinciales, no se publican encuestas sobre la posible composición de las diputaciones, ni se dan a conocer los candidatos a diputado provincial o a presidir la diputación. Los electores que acuden a las urnas ignoran todas estas cuestiones y, al votar en las elecciones municipales, activan indirectamente un sistema electoral que «acontece de modo prácticamente invisible a sus ojos» (Baras y Botella, 1996: 152), pues

son los concejales de cada partido político, coalición, federación o agrupación de electores —y no los ciudadanos— quienes eligen, entre sí, en cada circunscripción y en colegios separados, a los diputados provinciales que les corresponden en función de los votos obtenidos en el proceso electoral *a quo*. Debido a ello, la elección de los diputados se desarrolla necesariamente en una fase posterior a la constitución de los ayuntamientos, una vez que las juntas electorales provinciales han distribuido los escaños de las diputaciones entre las diversas circunscripciones de la provincia y después de que las juntas electorales de zona repartan los escaños de diputado que corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores en cada circunscripción.

Este sistema electoral de segundo grado constituye una excepción en los países de la Unión Europea, donde los representantes locales son elegidos directamente. Debido a ello, España tuvo que introducir una reserva en el instrumento de ratificación de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 25 de octubre de 1985, a fin de excluir la aplicación en nuestro país de su art. 3.2, según el cual la autonomía local «se ejerce por asambleas y consejos integrados por miembros elegidos por sufragio libre, secreto, igual, directo y universal»¹. La atipicidad del sistema electoral de las diputaciones provinciales no deriva, sin embargo, tan solo de su carácter indirecto en un contexto europeo que apuesta por lo contrario, sino, también, de alguno de sus elementos más característicos e insólitos, como la circunscripción electoral utilizada, la existencia de tantos colegios electorales de segundo grado como candidaturas logran escaños en cada circunscripción, el notable protagonismo atribuido a los partidos políticos o la alteración del nexo elección-representación sobre el que el Tribunal Constitucional (TC) construyó, con vocación general, la noción jurisprudencial de cargo público representativo.

La circunscripción electoral elegida por el legislador para distribuir los puestos de diputado provincial es el partido judicial, una unidad territorial de la Administración de justicia a la que se recurrió por tradición en nuestro derecho local y porque no existía en 1978, año de aprobación de la Ley de Elecciones Locales (LEL), y tampoco en 1985, cuando se aprobó la LOREG, otra división de los territorios provinciales. En estas elecciones, los concejales no son llamados a votar en calidad de representantes municipales, sino por su vinculación partidista. Y se constituyen tantos colegios de segundo grado como candidaturas de

¹ «El Reino de España —se afirma en el instrumento de ratificación— declara que [...] no se considera vinculado por el apartado 2 del art. 3 de la Carta en la medida en que el sistema de elección directa en ella previsto haya de ser puesto en práctica en la totalidad de las colectividades locales incluidas en el ámbito de aplicación de la misma» (BOE, n.º 47, de 24 de febrero de 1989, p. 5396).

partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores logren en el reparto puestos en la diputación. El sistema coloca su centro de gravedad en los partidos políticos y beneficia especialmente a los partidos mayoritarios en cada provincia, al acaparar los puestos de diputado provincial en detrimento de otros partidos, de las candidaturas independientes y de las agrupaciones de electores². Dicho protagonismo se asume, además, legalmente, porque, según el art. 205.3 LOREG, los escaños en la diputación provincial «corresponden a los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores [...] según el número de votos logrado por cada grupo político o cada agrupación de electores» en las elecciones municipales, y porque el art. 206.1 LOREG atribuye a los grupos políticos más votados la representatividad provincial y les encomienda que la trasladen, a través de sus concejales, a los escaños de diputado que «han obtenido» en cada partido judicial. Por si todo ello fuera poco, la opción del legislador en favor de este sistema ha venido a cuestionar la relación entre elección directa y representación política en la que el TC sustentó la noción de cargo público representativo; hasta tal punto, que se vio obligado a reformularla a fin de poder atribuir a los diputados provinciales esa condición, no por su relación con el sufragio popular, sino por la naturaleza representativa atribuida a las diputaciones en el art. 141.2 CE.

En este trabajo expondré los presupuestos de este sistema electoral y analizaré cada una de sus fases: la distribución del número de diputados que se atribuye a la diputación entre las circunscripciones electorales de la provincia; el reparto en cada circunscripción de los puestos que corresponden a las diversas formaciones políticas y a cada agrupación de electores en función de los votos obtenidos en las elecciones municipales, y la designación en colegios de segundo grado, por los concejales de cada grupo político o agrupación de electores, y, de entre ellos, de los puestos de diputado provincial correspondientes a dichos grupos o agrupaciones de electores en cada circunscripción. El trabajo concluirá con un epílogo en el que sintetizaré las diversas propuestas de reforma del sistema electoral provincial que, con diverso alcance, se han formulado estos últimos años.

II. LA CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

Según el art. 141.1 CE, la provincia es una entidad local «determinada por la agrupación de municipios», pero esa mención, recurrente en nuestro derecho

² En este sentido, Biglino Campos (2017: 365-366), Sabaté Vidal (2019: 167-168), y Garrido López (2000: 191-192).

histórico, no la conceptúa ni define jurídicamente, como el TC ha subrayado³. La provincia no es una mera agregación de municipios, sino la expresión jurídica de una colectividad a la que el ordenamiento atribuye una identidad diferenciada. Dicha colectividad está integrada por los vecinos residentes en el territorio de la provincia, pero no es la simple suma de los vecindarios municipales. Tiene naturaleza propia, disfruta de autonomía constitucionalmente garantizada y los municipios no pueden suplantarla como sujeto representado (Morell Ocaña, 1988: 706-733; Salvador Crespo, 2007: 135-136).

El art. 141.2 CE encomienda el gobierno y la administración de la provincia «a las diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo», pero no reserva ni menciona ninguna modalidad electoral concreta para dotar a dichas corporaciones de la representatividad debida, a diferencia del art. 140 CE, relativo a los órganos de gobierno de los municipios, que preceptúa la elección de sus miembros por los vecinos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto. Esta apertura en relación con las diputaciones u otras corporaciones representativas de la provincia dejaba un amplio espacio al legislador para determinar el sistema electoral que les proporcionara legitimidad democrática⁴. Y, adoptando una fórmula electoral más o menos proporcional en relación con la población residente en la provincia, lo cierto es que casi todos los modelos de elección han sido propuestos en nuestra reciente trayectoria democrática, desde la elección directa de los diputados provinciales por los ciudadanos a la elección indirecta de segundo grado, pasando por sistemas mixtos con existencia de dos tipos de diputados que acceden a la diputación por diferentes vías.

³ «Sin desconocer que la Constitución, en su parquedad al referirse a la provincia, alude a su carácter o naturaleza de entidad local con personalidad jurídica propia, [...] incluye que la provincia viene “determinada por la agrupación de municipios”, expresión esta última en manera alguna original por cuanto fue ya utilizada en el Estatuto Provincial y en las leyes de Régimen Local de 1955, Orgánica del Estado de 1967 y de Bases del Régimen Local de 1975, y que incluso puede entenderse como simple alusión a una base física, geográfica o territorial, expresión sustitutoria o equivalente a una descripción jurídica, sin más alcance que el anotado» (véase STC 38/1983, de 16 de mayo, FJ 6).

⁴ El TC ha reconocido al legislador plena libertad a la hora de configurar la forma de gobierno de las provincias, dado que el principio representativo tiene, en el caso de las diputaciones, «una menor densidad normativa que la que corresponde a los municipios» (STC 103/2013, de 25 de abril, FJ 6). Y, tras considerar el sistema electoral de las diputaciones configurado en la LOREG compatible con el principio democrático, constató que «la Constitución, a la vez que garantiza la autonomía de la provincia (art. 141.1 CE), [...] deja deliberadamente abierto el tipo de legitimidad (directa o indirecta) que exige su carácter representativo (art. 141.2 CE)» (STC 111/2016, de 9 de junio, FJ 9).

La elección directa de los diputados provinciales en circunscripciones plurinominales fue incorporada al proyecto de ley orgánica de elecciones provinciales elaborado por el Gobierno de Calvo Sotelo en cumplimiento de los pactos autonómicos suscritos en 1981 entre el Gobierno y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)⁵. El proyecto decayó tras la disolución de las Cámaras, pero la elección directa se abrió paso en el País Vasco, cuyas leyes 2, 3 y 4, de 7 de marzo de 1983, la establecieron para las juntas generales de los territorios históricos (regulada en la actualidad en la Ley 1/1987, de 27 de marzo, modificada por la Ley 5/1993, de 16 de julio, y la Ley 4/2005, de 28 de febrero), y también en Canarias, aunque no referida a las mancomunidades interinsulares, réplica formal de las diputaciones en el archipiélago, sino a los cabildos insulares, cuyo sistema electoral directo, regulado en el art. 201 LOREG, trae causa del art. 37 LEL. Y, hasta la entrada en vigor del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, también los miembros de los consejos insulares se elegían directamente por los ciudadanos, de conformidad con el art. 39 LEL. Durante la tramitación de la LEL en marzo de 1978, el grupo parlamentario socialista propuso, por su parte, para las diputaciones provinciales un sistema de elección mixto que permitiera la existencia simultánea de diputados elegidos directamente en circunscripción única y diputados designados por los concejales en cada partido judicial⁶. E idéntica fórmula propugnaron sin éxito varios diputados comunistas durante la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica 6/1983, de 2 de marzo, de reforma de la LEL⁷. Años después, durante la tramitación de la LOREG, varios diputados comunistas postularon la adopción de un sistema electoral de segundo grado en circunscripción única coincidente con la totalidad del territorial provincial a fin de potenciar la proporcionalidad en el reparto de escaños⁸. Y siguiendo una arraigada tradición histórica, y en consonancia con una concepción instrumental o funcional de la provincia

⁵ Dicho proyecto de ley puede verse en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, serie A, n.º 271-I, de 13 de mayo de 1982, pp. 2023-2024.

⁶ En este sentido, la enmienda n.º 66 al título IV del proyecto de LEL, defendida en Comisión (*Diario de Sesiones del Congreso*, Comisión de Interior, n.º 27, de 2 de marzo de 1978, p. 21) y en Pleno (*Diario de Sesiones del Congreso*, Pleno, n.º 29, de 9 y 10 de marzo de 1978, pp. 1138-1139).

⁷ Véase la enmienda n.º 34 al art. 5 del proyecto de reforma de la LEL, defendida en Comisión (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II legislatura, Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas, n.º 4, de 3 de febrero de 1983, pp. 167-168).

⁸ Véanse las enmiendas 363 y 444 en *Ley Orgánica de Régimen Electoral General. Trabajos Parlamentarios*, tomo I, Cortes Generales, Madrid, 1986, pp. 288 y 304-305, respectivamente.

que avalaría que las diputaciones incorporaran una representatividad municipal⁹, el legislador de la LEL y, después, el de la LOREG optaron por combinar la elección indirecta de segundo grado de los diputados por los concejales en los partidos judiciales de la provincia, con diversas fórmulas automáticas de cobertura o reparto a partir del número de votos obtenido por las formaciones políticas en las elecciones municipales¹⁰, sin que el TC haya objetado nada al respecto.

Desde entonces, salvo los regímenes especiales autonómicos y forales, que según el art. 209 LOREG quedan al margen de lo regulado en el capítulo III del título V¹¹, el sistema electoral previsto para conferir representatividad a las diputaciones provinciales combina dos procedimientos: en primer lugar, la elección indirecta de los diputados provinciales, atribuida, en cuanto portadores del vínculo que une a la entidad con su población, a los concejales de los municipios comprendidos en las circunscripciones electorales en que se divide la provincia, pero no a todos los concejales, sino solo a los que pertenecen a las formaciones políticas o agrupaciones de electores que han obtenido escaños en la diputación, y, en segundo lugar, la determinación automática del número de escaños que corresponden, primero, a cada circunscripción, y, segundo, a cada uno de los grupos políticos que concurrieron a las elecciones municipales en función del número de votos alcanzado en la correspondiente circunscripción (Salvador Crespo, 2019: 112-113). Se corrige, así, mediante la asignación automática del número de puestos correspondientes a cada grupo político o agrupación de electores, la desproporción entre escaños y votos que se derivaría de un mecanismo indirecto *stricto sensu* en el que los concejales electos de cada distrito pudieran actuar incondicionalmente como compromisarios. Lo cual es plenamente congruente con el principio representativo, porque, como subrayó Morell Ocaña:

⁹ En este sentido, Cosculluela Montaner (1988: 690-691) y Suay Rincón (1998: 208-209).

¹⁰ El resultado de esta opción, prevista en la LEL y mantenida con ligeras variantes desde entonces, no constituye una elección indirecta o en pirámide en sentido estricto, sino, como subrayó Astarloa Huarte-Mendicoa (1988: 1786), un procedimiento electoral intermedio en el que los ciudadanos no eligen a los diputados, pero en el que tampoco los concejales actúan como compromisarios incondicionados en los distritos en que se divide la provincia.

¹¹ No se rigen por el sistema electoral de las diputaciones provinciales de régimen común los territorios históricos vascos, las mancomunidades y los cabildos insulares canarios y los consejos insulares de Baleares. Y tampoco rige este sistema en las provincias de las comunidades autónomas uniprovinciales, donde las diputaciones han desaparecido y sus funciones, medios y recursos han sido asumidos por las instituciones autonómicas de autogobierno.

[...] si se está ordenando el sufragio aunque sea indirecto a base de una pluralidad de circunscripciones, no puede soslayarse la distribución sobre las mismas de la población representada. [...] En ese sentido se orienta la LOREG: los puestos que se reservan a cada partido, coalición o agrupación electoral no dependerán del número de concejales obtenidos en cada partido judicial, sino del número de votos obtenidos en el mismo en las elecciones municipales (1988: 767-768).

III. LA DISTRIBUCIÓN DEL NÚMERO DE DIPUTADOS QUE CORRESPONDE A LA DIPUTACIÓN ENTRE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES DE LA PROVINCIA

Siguiendo el modelo establecido por la Ley Provincial de 20 de agosto de 1870, el proceso electoral comienza con la determinación del número de diputados correspondiente a cada provincia en función del número de residentes inscritos en sus municipios. A tal efecto, el art. 204.1 LOREG establece una escala en la que, a partir de un mínimo de 25 diputados provinciales, se asigna a cada tramo un número de escaños adicionales. Hasta 500 000 residentes, las diputaciones provinciales tendrán los 25 diputados citados; de 500 001 a 1 000 000, dispondrán de 27 diputados; de 1 000 000 a 3 500 000 de residentes, 31 diputados, y a partir de 3 500 001, tendrán 51 diputados.

Determinado el número de diputados, las juntas electorales provinciales proceden a repartir el décimo día después de la convocatoria de las elecciones municipales, «proporcionalmente y atendiendo al número de residentes», los escaños que corresponderán a cada una de las circunscripciones electorales en que se divide la provincia (art. 204.2 LOREG). La circunscripción electoral elegida a estos efectos es el partido judicial, una unidad territorial para la Administración de justicia. La asignación de esta función electoral resulta llamativa, pero lo cierto es que los partidos judiciales cuentan con una larga tradición en nuestro derecho local como demarcaciones territoriales para la atribución de los puestos de diputado provincial¹². En 1978, año de aprobación de la LEL, los

¹² La asignación de esta función a los partidos judiciales se remonta al Real Decreto de 21 de septiembre de 1935, al que siguió la Ley de Diputaciones de 8 de enero de 1845 y la Ley Provincial de 25 de septiembre de 1863. La Ley Provincial de 20 de agosto de 1870 optó por distritos electorales fijados por el Gobierno, aunque recomendando a este que respetase los partidos judiciales hasta donde fuera posible. La Ley de 29 de agosto de 1882 agrupó los partidos judiciales de dos en dos, asignando a cada una de estas agrupaciones cuatro diputados y fijando en cada provincia un mínimo de cinco distritos. Solo el Estatuto Provincial 21 de marzo de 1925 abandonó los partidos

partidos judiciales eran, además, las únicas divisiones territoriales inferiores a la provincia integradas por municipios, y, al asumirlas como circunscripciones electorales, «se evitaba tener que hacer nuevas divisiones, con los problemas que ello comportaba» (Foguet, 2012). En 1985, el legislador decidió congelarlos en el tiempo a fin de zanjar los conflictos interpretativos que se suscitaron bajo la vigencia de la LEL acerca de cuáles debían ser los partidos judiciales que tener en cuenta¹³. Conforme a ello, el art. 204.3 LOREG señala que los partidos judiciales, a los efectos del procedimiento electoral provincial, deben coincidir con los utilizados en las elecciones locales de 1979, que son enumerados en el anexo del Real Decreto 529/1983, de 9 de marzo, de suerte que no pueden ser otros distintos a los ahí previstos, aunque hayan dejado de existir como tales con posterioridad o se hayan creado nuevos partidos judiciales.

El problema de la utilización de los partidos judiciales de 1979 como circunscripciones electorales es que, dado su elevado número, que en la mayoría de los casos determina un reducido tamaño electoral, limitan la proporcionalidad del sistema electoral provincial. Los partidos judiciales —y menos si han dejado de existir al modificarse o crearse otros nuevos desde entonces— no son demarcaciones que se ajusten realmente al asentamiento de la población en el territorio, lo que provoca una distorsión significativa en el reparto de escaños. Y como en la mayoría de ellos solo se eligen de uno a tres representantes provinciales¹⁴, la fórmula proporcional D'Hondt a la que el

judiciales a estos efectos, optando por la circunscripción provincial única, con excepción de Baleares y de las capitales que tuvieran más población que el resto de la provincia (arts. 54 y 55).

¹³ La LEL aludía genéricamente a los partidos judiciales sin ulterior concreción, lo que suscitó disparidad de criterios entre las juntas electorales provinciales y la JEC sobre cuáles debían ser los partidos judiciales que tener en cuenta, si los trazados en el Decreto 3388/1965, de 11 de noviembre, o los recogidos en la Orden Ministerial de 24 de marzo de 1945. Sobre la cuestión, Fernández Pérez (1979: 132-135).

¹⁴ En sesenta partidos judiciales de los enumerados en el anexo del Real Decreto 529/1983, de 9 de marzo, por el que se determinan los partidos judiciales de cada provincia a considerar a efectos de las elecciones de diputados provinciales, se elige un único diputado provincial; en cincuenta y seis partidos judiciales, se eligen dos diputados, y en otros cuarenta y seis partidos judiciales, tres diputados. En más de la mitad de las circunscripciones incluidas en el anexo citado, por tanto, el sistema electoral provincial opera *de facto* como mayoritario, por más que el art. 205.3 LOREG prevea, mediante reenvío al art. 163 LOREG, la aplicación de la regla proporcional D'Hondt para distribuir los escaños entre partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones electorales en cada partido judicial según el número de votos obtenidos por ellos en las elecciones municipales (VV. AA., 2011: 82).

art. 205.3 LOREG reenvía para distribuir los escaños entre los grupos políticos y las agrupaciones de electores opera, en la práctica, como una fórmula mayoritaria, lo que reduce el pluralismo político en la diputación y excluye a los partidos minoritarios del reparto de escaños (Belda Pérez-Pedrero, 2000: 266-267).

A este efecto contribuyen las previsiones del apdo. 2 del art. 204 LOREG, cuyas letras a) y b) establecen dos correctivos adicionales a la regla de la proporcionalidad aplicable al reparto de escaños que el apdo. 1 del mismo artículo encomienda a las juntas electorales provinciales: el primero, que todos los partidos judiciales deberán contar, al menos, con un diputado, y, el segundo, que a ningún partido judicial pueden asignársele más de tres quintos del número total de diputados provinciales. Se pretende, con ello, al tiempo, asegurar una representación mínima de las circunscripciones más despobladas y limitar la sobrerrepresentación de la capital de la provincia, que, de otro modo, debido a su peso poblacional, acapararía la práctica totalidad de los escaños de la diputación.

La asignación de un diputado provincial como mínimo no implica que cada circunscripción tenga un diputado más el o los que le correspondan en el reparto proporcional de la población, sino que cada circunscripción dispone de los diputados provinciales que resulten de la proporción poblacional con un mínimo de uno, auténtica garantía residual para aquellos partidos judiciales que, debido a su baja demografía, quedarían de otro modo sin escaño (acuerdos de la JEC de 17 de junio de 1987 y de 13 de mayo de 1999). Por su parte, la asignación de un máximo supone que, independientemente de los diputados que corresponderían proporcionalmente al partido judicial más poblado, dicho partido no puede obtener en el reparto más de tres quintos del total, como subrayó el acuerdo de la JEC de 3 de junio de 1999 al negar la asignación de 19 diputados al partido judicial de Sevilla, siendo 31 los atribuidos a la diputación. En punto a esta cuestión, conviene recordar que la LEL fijaba como límite máximo la asignación de un tercio de los diputados en lugar de los tres quintos previstos en la LOREG, lo que otorgaba una prima mayor a las zonas rurales. Este cambio supuso, a juicio de alguna doctrina, un avance en favor de la representación de la provincia concebida en cuanto colectividad frente a los municipios que la integran (Morell Ocaña, 1988: 769), pero otra doctrina fue muy crítica con el nuevo límite por, en su opinión, «la desproporcionada representación en las diputaciones, por excesiva, de las capitales», en detrimento de «la representación auténticamente provincial» correspondiente a los municipios (Martín-Retortillo Baquer, 1991: 76-77; Cosculluela Montaner; 1988: 727-728). Este reproche encierra, sin embargo, un equívoco acerca de la naturaleza representativa de las diputaciones. Los

diputados provinciales no representan a los ciudadanos del distrito judicial por el que fueron elegidos, ni a los municipios que lo integran. Los diputados, reunidos en la diputación, representan a la población de la provincia independientemente de dónde resida. En la diputación, además, los diputados no se agrupan según criterios territoriales, sino políticos. Y criterios políticos son también los que prevalecen en la distribución de escaños por candidaturas y en la elección de los diputados provinciales por los concejales de cada formación política. El art. 204.2 LOREG ha pretendido paliar los efectos de la desigualdad demográfica buscando cierto equilibrio entre las diferentes zonas de la provincia (Seseña Santos, 2010: 311). Pero eso no significa territorializar la representación, que continúa siendo política y general, sino procurar la existencia de una relación de representatividad entre los corporativos y los vecinos de los municipios menos poblados.

Coherente con el principio de proporcionalidad, la letra c) del art. 204.2 LOREG incorpora, por su parte, el criterio del redondeo aplicable a los supuestos, muy frecuentes, en los que la distribución de diputados provinciales atendiendo al número de residentes por circunscripción no dé como resultado números enteros. En esos casos, las fracciones iguales o superiores a 0,5 que resulten del reparto proporcional se corrigen por exceso y las inferiores, por defecto. Ante la eventualidad de que, tras estas operaciones, resulte un número total de diputados no coincidente con el asignado a la provincia, la letra d) del art. 204.2 señala que, si el número no coincide por exceso, la junta electoral provincial debe sustraer los puestos necesarios a las circunscripciones electorales cuya relación entre residentes y diputados sea menor; y si, al contrario, el número no coincide por defecto, la junta debe añadir puestos a las circunscripciones en que dicha relación fuera mayor. A tal efecto, las juntas electorales dividen la población de cada uno de los partidos judiciales, menos el que haya alcanzado el número máximo de puestos que cabe atribuir según la letra b) del art. 204.2 LOREG, por números sucesivos para determinar el mejor cociente que permita la asignación de cada uno de los puestos por el número de diputados ya asignados al partido judicial más uno, aplicando analógicamente la regla y el ejemplo contenidos en el art. 163.1.c) LOREG (acuerdo de la JEC de 13 de mayo de 1999). O lo que es lo mismo, en el caso de no coincidencia por defecto, dividiendo los residentes por una serie 1, 2, 3, etc., y otorgando un diputado provincial al partido judicial que, aplicando la regla del art. 204.2.d) LOREG en el sentido apuntado, tenga mayor número de residentes por diputado provincial (acuerdo de la JEC de 10 de junio de 1999). O a la inversa, en caso de no coincidir por exceso, restando el diputado a los partidos cuya ratio de residentes por diputado sea menor.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE TODOS LOS AYUNTAMIENTOS DE LA PROVINCIA COMO PRESUPUESTO PARA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO POR LAS JUNTAS ELECTORALES DE ZONA

La apertura del procedimiento a cargo de las juntas electorales de zona requiere de la constitución previa de todos los ayuntamientos de la respectiva provincia, exigencia que establece el art. 205.1 LOREG a fin de garantizar la participación en el proceso electoral provincial de los concejales de todos los ayuntamientos que han sido elegidos en las listas municipales de las formaciones políticas con derecho a escaño. Y ello porque, como ha subrayado Cacharro Gosende (2011: 52):

[...] en el ámbito de unas elecciones provinciales no puede hablarse de una voluntad popular expresada en las urnas hasta tanto dicha voluntad no se exprese en todos y cada uno de los municipios que integran la provincia. Hasta tanto esto no suceda, la voluntad popular no se habrá expresado de modo completo, sino parcial. Y hasta tanto no se complete su cabal e íntegra expresión, dicha voluntad popular no existirá en sentido estricto, y por ende no podrá ponerse en juego ni surtir efectos.

Según el art. 195.1 LOREG, la constitución de los ayuntamientos debe producirse el vigésimo día natural posterior a las elecciones municipales, y así ocurre en la mayoría de los casos. De interponerse, sin embargo, un recurso contencioso-electoral contra la proclamación de los concejales electos, la constitución del ayuntamiento a cuya composición afecta el recurso se aplaza al cuadragésimo día posterior a las elecciones municipales. Y si las elecciones deben repetirse por haber sido anuladas total o parcialmente o por no haberse celebrado debido a la falta de candidatos, la constitución de los ayuntamientos afectados queda demorada hasta después de su efectiva celebración. Conforme al tenor literal y a la referida interpretación teleológica del apdo. 1 del art. 205 LOREG, las juntas electorales de zona deberían esperar a que estuvieran «constituidos todos los ayuntamientos» para activar el procedimiento electoral provincial; también, por tanto, aquellos cuya composición ha sido cuestionada mediante el correspondiente recurso o en los que la elección ha sido anulada o no ha podido celebrarse. La JEC, sin embargo, ha dado un tratamiento diferenciado a estos supuestos.

En el primer caso, ha sostenido que la incoación del procedimiento electoral provincial debe posponerse hasta la resolución de los recursos y la constitución de los ayuntamientos afectados, siempre y cuando la resolución de tales recursos no tenga como consecuencia la anulación y consiguiente repetición,

total o parcial, de las elecciones municipales (por todos, acuerdos de 30 de junio de 1987 y de 15 de julio de 1999); aunque también se pronunció en sentido opuesto, afirmando tajantemente que «no se pospone la constitución de una diputación provincial en el supuesto de interposición de recurso contencioso-electoral» (acuerdo de 12 de abril de 2007). En el segundo caso, el de repetición parcial de las elecciones municipales por anulación o por imposibilidad de celebrarlas debido a la ausencia de candidatos, la JEC siempre ha considerado que lo procedente era iniciar el proceso electoral provincial y elegir a los diputados sin esperar a la constitución de todos los ayuntamientos ni a la participación de los concejales pendientes de elección. Y ello, pese a la existencia de doctrina judicial que se había expresado en sentido opuesto, como las SSTSJ de Galicia 786/2003, de 15 de septiembre, y 847/2003, de 8 de octubre, dictadas en sendos procesos de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, en las que se declaró que, al no haber esperado la Junta Electoral de Zona de Corcubión a que se repitiesen las elecciones municipales y se constituyese el ayuntamiento de Fisterra, fue conculcado el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los puestos de diputado provincial de los concejales demandantes, así como el de los vecinos de Fisterra a la participación política en el sistema electoral provincial a través de sus representantes municipales.

Debido a las dudas interpretativas surgidas, la JEC procedió a reiterar su criterio en punto a los dos supuestos citados (interposición de recursos contencioso-electorales y repetición de las elecciones) mediante la Instrucción 9/2007, de 19 de junio, cuyo contenido fue validado por las SSTSJ de Galicia 789/2007, de 26 de julio, y 206/2008, de 2 de abril, en un radical giro de su doctrina precedente, y, tiempo después, fue asumido por el legislador en la Ley Orgánica 2/2011, de 28 de enero, que modificó la LOREG, añadiendo al art. 205.1 dos nuevos párrafos. En el primer párrafo, el legislador confirmó que el proceso electoral de las diputaciones provinciales debe aplazarse hasta que se hayan resuelto todos los recursos presentados contra la proclamación de concejales electos en los municipios de la provincia. En el segundo, se establece que dicho proceso no se pospondrá «en el caso de que deban convocarse nuevas elecciones en algún municipio de la provincia, bien por no haberse presentado ninguna candidatura, bien por haberse anulado total o parcialmente el proceso como consecuencia de los correspondientes recursos contenciosos-electorales». Ello contradice el art. 205.1 LOREG, según el cual el procedimiento no debe iniciarse hasta la constitución de todos los ayuntamientos, pero la excepción pretende garantizar los intereses representados por los concejales ya electos, el derecho de los ciudadanos que han participado en las elecciones a que su voto adquiera eficacia lo antes posible y la conveniencia

de respetar, en la medida de lo posible, la duración ordinaria establecida legalmente para el mandato de las diputaciones provinciales. No obstante, en el supuesto de que, como consecuencia de la celebración de elecciones locales parciales, se altere la atribución de puestos en la diputación —esto es, el reparto de escaños entre las formaciones políticas—, las juntas electorales de zona deberán realizar las operaciones necesarias para efectuar una nueva asignación y, consecuentemente, proceder a la repetición de las elecciones provinciales en el partido judicial¹⁵.

V. EL REPARTO EN CADA CIRCUNSCRIPCIÓN DE LOS PUESTOS DE DIPUTADO QUE CORRESPONDEN A LAS FORMACIONES POLÍTICAS Y A CADA AGRUPACIÓN DE ELECTORES EN FUNCIÓN DE LOS VOTOS OBTENIDOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Satisfecho el presupuesto de la constitución de los ayuntamientos, con las excepciones citadas, las juntas electorales de zona proceden a elaborar en su partido judicial una relación de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y de cada una de las agrupaciones de electores que hayan logrado, al menos, un concejal en el distrito, ordenándolos en sentido decreciente al de

¹⁵ El tercer párrafo del art. 205.1 LOREG pretende, así, como señalaba la exposición de motivos de la Instrucción 9/2007, de 19 de junio, de la JEC, de la que dicho párrafo trae causa, conciliar «el derecho de cualquier concejal a formar parte de la diputación provincial —y, en consecuencia, a que se aplaze la constitución de la corporación provincial hasta que hayan sido expedidas sus credenciales de electos que les permitan ser candidatos— con la exigencia institucional de no retrasar en exceso la constitución de las diputaciones provinciales y mantener a diputaciones en funciones». Pero, a juicio de Cacharro Gosende (2011: 49), «la nueva redacción del art. 205.1 no concilia absolutamente nada, sino que sacrifica por completo uno de los dos elementos en conflicto (el derecho de sufragio activo y pasivo de los concejales) en aras de su oponente dialéctico (la supuesta exigencia institucional de no demorar la constitución de la nueva diputación). El efecto real de no aplazar las elecciones provinciales hasta después de repetidas las elecciones municipales es, pura y simplemente, que los futuros concejales del ayuntamiento afectado no podrán participar en las elecciones a diputados, ni como electores ni como elegibles. Es cierto que la regla complementaria que ordena la repetición de las elecciones provinciales, en el caso de que los resultados de los comicios municipales objeto de repetición alteren el reparto de escaños entre formaciones políticas, atenúa ese efecto, pero solo en esos supuestos. En el resto de casos, los derechos electorales de los concejales sencillamente desaparecen por completo».

los votos obtenidos por cada uno de ellos en el proceso electoral *a quo*. A estos efectos, lo relevante para el legislador es poder configurar una prelación entre las formaciones políticas, y no quién haya sido el destinatario formal de los votos populares, como refleja la fórmula prevista en el apdo. 2 del art. 205 LOREG para imputar votos a dichas formaciones en el caso de los municipios con una población entre 100 y 250 habitantes. Debido al sistema electoral mayoritario y de listas abiertas establecido en el art. 184 LOREG para estos municipios, los electores votan a candidatos individuales, pero ello no impide sumar a la formación política que los postuló un determinado número de votos, que se obtiene dividiendo la cifra total de los votos logrados por cada uno de los integrantes de la lista entre el número de candidatos que la formaban hasta un máximo de cuatro, corrigiéndose por defecto las fracciones resultantes. Nada señala, en cambio, la LOREG acerca del posible cómputo de votos para elaborar la citada relación en los municipios de menos de 100 habitantes que funcionan en régimen de concejo abierto. La ausencia de previsión legal no ha impedido, sin embargo, a la JEC aplicar por analogía lo dispuesto para los municipios de 100 a 250 habitantes, aunque en este caso referido a los votos que han obtenido uninominalmente los candidatos a alcalde (acuerdos de la JEC de 3 de abril de 1987 y de 8 de junio de 1991).

A diferencia de los partidos, coaliciones y federaciones, las agrupaciones de electores que se presentan en el partido judicial no pueden acumular o sumar sus resultados municipales, ya sean concejales o número de votos, a efectos de elaborar la citada relación y proceder a la ulterior distribución de puestos de diputado provincial. La redacción de los apdos. 1 y 3 del art. 205 LOREG es terminante al respecto y viene a cerrar la polémica desatada a raíz de algunos pronunciamientos judiciales que, en contra de la interpretación realizada por la JEC del art. 32 LEL, consideraron factible agrupar los concejales obtenidos por distintas agrupaciones de independientes.

En sus acuerdos de 17 de febrero, 28 de marzo, 17 de abril y 30 de mayo de 1979, la JEC sostuvo que las agrupaciones de electores que presentaran candidaturas en un municipio eran, por su propia naturaleza, independientes y distintas de las que se presentaran en otros, «no resultando, en consecuencia, acumulable, a efectos de diputados provinciales, el número de concejales obtenidos en distintos municipios por agrupaciones de electores más o menos afines». Y ello porque, «de no ser así, se estaría admitiendo una vía anómala de partidos o entidades políticas». Avalando este criterio, las sentencias de las audiencias territoriales de Burgos de 12 de mayo de 1979, de Madrid de 23 de mayo de 1979 y de Valladolid de 23 de mayo de 1979 negaron la posibilidad de unión de los concejales de las agrupaciones de electores. Pero la Audiencia Territorial de Barcelona, en sus sentencias de 27 de abril y 10 de mayo de 1979, se pronunció en sentido

opuesto, admitiendo la posibilidad de agrupación de las listas de concejales independientes a fin de lograr puestos en la diputación provincial¹⁶.

Esta disparidad de criterios y el convencimiento de que las agrupaciones de electores no representan «una comunidad de puntos de vista ideológicos de política local» llevaron al legislador a incorporar en la LOREG la expresión «y de cada una de las agrupaciones de electores», tanto en punto a la elaboración de la relación de formaciones que han obtenido concejales como de cara a la distribución de los puestos de diputado¹⁷. La nueva redacción blindó el criterio de la JEC y ha posibilitado la consolidación de una restrictiva doctrina que se ha mantenido invariable desde entonces, según la cual no es posible la agrupación de los votos obtenidos por distintas agrupaciones de electores que hubieran presentado candidaturas en distintos municipios del mismo partido judicial a los efectos de designación de diputados provinciales; tampoco es posible constituir agrupaciones de electores cuyo ámbito corresponda al de un partido judicial, ya que, a juicio de la JEC, su marco propio en las elecciones locales es el municipal; ni pueden constituir pactos federativos o coaliciones supramunicipales, porque ello constituiría una «vía anómala de creación de partidos o asociaciones políticas al margen de la legislación vigente en la materia» (acuerdos de la JEC de 30 de enero y 5 de junio de 1987, de 18 de noviembre de 1994 y de 2 de junio de 1995, entre otros). Y en el mismo sentido se pronunció la Audiencia Nacional en su sentencia de 20 de junio de 1987. Ni qué decir tiene que esta interpretación, apoyada en la literalidad de los apartados 1 y 3 del art. 205 LOREG, redundaba en beneficio de los partidos políticos allí, precisamente, donde menor es la adscripción política y mayor alcance pueden tener las iniciativas electorales de independientes. Dicha doctrina puede resultar conforme con la naturaleza jurídica de las agrupaciones de electores y el sistema de avales previsto para su presentación, pero, en la práctica, al computarse sus resultados por separado y no permitir su asociación, hace casi imposible que los concejales de estas agrupaciones —y los ciudadanos que les votaron, a través de ellos— puedan participar en el proceso electoral provincial y lograr algún escaño en la diputación¹⁸.

¹⁶ Un análisis doctrinal de estas sentencias, en Embid Irujo (1979: 437-441).

¹⁷ En este sentido se pronunció el diputado Luis Fajardo Spínola, a la sazón, portavoz socialista en el Congreso de los Diputados, en la sesión plenaria de 27 de enero de 1983. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno, II legislatura, n.º 10, 1983, p. 349. La expresión «y de cada una de las agrupaciones de electores» no se introdujo, sin embargo, en la reforma de la LEL de 1983, sino dos años más tarde, en la LOREG.

¹⁸ Muy crítica con esta interpretación, Biglino Campos (2017: 381).

La penalización a las agrupaciones de electores ha propiciado la creación de partidos de independientes de ámbito comarcal y provincial, y también la formación de coaliciones de partidos de independientes, fórmulas ambas que llevarían implícita, como se ha apuntado, la estrategia de «sindicar la representación de los independientes y posibilitar el acceso a las diputaciones provinciales» (Márquez Cruz, 1999: 13-14). A diferencia de las agrupaciones de electores, las coaliciones de distintos partidos han tenido un tratamiento generoso por parte de la JEC y la jurisprudencia. Para computar los votos logrados por los coaligados en la misma coalición en el proceso electoral provincial basta que los partidos o las federaciones de partidos comuniquen a la junta electoral competente, en el plazo de diez días desde la convocatoria electoral, su pacto de coalición, la denominación de la coalición, las normas por las que se rige y las personas titulares de sus órganos de dirección o coordinación, sin que quepa establecer restricción alguna en ese cómputo en razón de su actividad, de sus promotores o de su domicilio que intente evitar la suma de los votos obtenidos por estas en los distintos partidos judiciales (STC 193/2007, de 10 de septiembre). A pesar, no obstante, de que las siglas, la denominación y los símbolos de la coalición son un elemento fundamental, «nada impide que una coalición, manteniendo una denominación identificadora común, tenga una denominación o simbología específica en determinados distritos, o que en alguno de estos no se presente candidato de alguno de los partidos integrantes de la coalición» (acuerdos de la JEC de 17 de enero de 1979, de 6 de febrero y 7 de abril de 1995, de 28 de mayo, 15 de julio y 30 de noviembre de 1998 y de 15 de marzo y 20 de abril de 1999, entre otros). Y tampoco es necesario para admitir la existencia de una coalición a efectos de cómputo conjunto de los votos obtenidos en el sistema electoral provincial que esa denominación común comprenda la totalidad de los elementos identificadores de la coalición, porque, como el TS ha subrayado, el elemento determinante para considerarla tal es que en el pacto o acuerdo constitutivo «se ponga de manifiesto la expresa voluntad de los partidos políticos que lo firmaron de constituir una única coalición y comparecer como tal al proceso electoral» (STS 154/2003, de 17 de julio, fundamento de derecho 11).

Cuestión distinta al cambio de denominación o simbología en las coaliciones es la alteración de los partidos que las integran en cada municipio, supuesto en que sí pierden la consideración de coaliciones al no tener la misma composición. Cuando un partido político se presenta formando coaliciones electorales distintas en varios municipios de un mismo partido judicial, hay que entender que cada una de estas coaliciones es independiente y distinta de las demás a los efectos del cómputo de los votos y la asignación de puestos de diputados provinciales que prevé el art. 205 LOREG (acuerdos de la JEC

de 3 de abril de 1987, de 18 de noviembre de 1994, de 29 de marzo de 1995 y de 9 de octubre de 1997), por lo que no se pueden acumular los votos obtenidos por las candidaturas presentadas independientemente por los partidos coaligados (acuerdos de la JEC de 9 de abril de 1999, de 20 de junio de 2003 y de 3 de mayo de 2007).

Elaborada la relación de formaciones políticas y, en su caso, agrupaciones de electores que han obtenido concejales, las juntas electorales de zona distribuyen los puestos de diputado provincial «que corresponden a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y a cada una de las agrupaciones de electores» aplicando la regla D'Hondt sobre los votos obtenidos por cada candidatura en las elecciones municipales (art. 205.3 LOREG). En la aplicación de esta regla no deben computarse las fracciones decimales que pudieran obtenerse, ya que el art. 205.4 LOREG prevé qué hacer ante la eventualidad de una coincidencia de cocientes: en ese supuesto, el puesto en discordia se atribuye a la formación política o agrupación de electores que haya logrado mayor número de votos y, en caso de empate, a aquella que haya obtenido más concejales en el partido judicial, y, subsidiariamente, mediante sorteo.

En esta fase del procedimiento electoral llama la atención la expresión usada por el legislador al afirmar que los puestos de diputado «corresponden» a los partidos, coaliciones, federaciones o agrupaciones de electores. Como ha señalado el TC:

[...] la inclusión del pluralismo político como valor jurídico fundamental (art. 1.1 CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión del pluralismo [...] e instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE) dotan de relevancia jurídica (no sólo política) a la adscripción política de los representantes y hacen que, en consecuencia, esa adscripción no pueda ser ignorada [...] por las normas infraconstitucionales¹⁹.

De dicha afirmación, formulada a propósito de la composición de los órganos representativos, a prever que los puestos de diputado provincial «corresponden a los partidos políticos, coaliciones, federaciones y a cada agrupación de electores» hay, sin embargo, un trecho. Pero eso ha venido a consagrar el legislador y ha admitido el TC al afirmar que «el procedimiento de las elecciones a diputados provinciales, por su carácter indirecto y de segundo grado, tiene una lógica interna en la que la atribución de los puestos de diputados corresponde a cada partido o a cada agrupación de electores en función

¹⁹ SSTC 32/1985, de 6 de marzo, FJ 2, y 141/1990, de 20 de septiembre, FJ 6.

exclusivamente del número de votos obtenidos por estos grupos políticos en cada partido judicial»²⁰.

La literalidad del art. 205.3 LOREG y la referida lógica interna, según la cual la distribución de escaños se vincula a la representatividad de las fuerzas políticas, podrían llevar a considerar que los escaños pertenecen realmente a los partidos, los que, a partir de la elección de los diputados provinciales por sus concejales, dispondrían de una suerte de mandato sobre los diputados que les obligaría a actuar en la corporación como depositarios de la representatividad política que reciben y portan. No es, sin embargo, así. El legislador ha incurrido en un exceso al atribuir los escaños a las formaciones políticas y no a las candidaturas, pero no ha pretendido instaurar en las diputaciones provinciales el mandato imperativo bajo la fórmula del «mandato de partido». En absoluto. La representatividad de esos escaños —y ahí reside la clave del precepto— depende de su reparto entre las candidaturas que, respaldadas por partidos políticos o coaliciones, hayan logrado sumar mayor número de votos en el partido judicial. Lo que la LOREG vincula, por tanto, no son escaños con partidos o coaliciones, sino escaños con candidaturas y votos. Los partidos no canjean los votos recibidos en las elecciones municipales por escaños en la diputación, ni son titulares de estos. La titularidad de los escaños corresponde a los diputados provinciales que resulten proclamados, quienes son plenamente libres para conformar su voluntad en el pleno de la diputación.

VI. LA ELECCIÓN EN COLEGIOS DE SEGUNDO GRADO POR LOS CONCEJALES, Y, DE ENTRE ELLOS, DE LOS DIPUTADOS PROVINCIALES CORRESPONDIENTES A CADA GRUPO POLÍTICO O AGRUPACIÓN DE ELECTORES

En los cinco días siguientes a la atribución de los escaños correspondientes a las candidaturas más votadas, se activa la última fase del procedimiento electoral, en la cual las juntas electorales de zona convocan por separado a «los concejales de los partidos políticos, coaliciones, federaciones y agrupaciones que hayan obtenido puestos de diputados para que elijan de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos concejales» a quienes han de ser proclamados diputados provinciales y a tres suplentes para cubrir las eventuales vacantes (art. 206.1 LOREG). Consecuentemente, el colegio electoral de segundo grado no está integrado por la totalidad de los cargos locales elegidos en el partido judicial, sino que hay

²⁰ STC 24/1989, de 2 de febrero, FJ 4.

tantos colegios electorales en el distrito como formaciones políticas o agrupaciones de electores (en puridad, candidaturas) tengan atribuidos escaños en la diputación. Y la decisión de cada uno de estos colegios se asume como presupuesto de un acto administrativo esencial: la proclamación de diputados y suplentes por las juntas electorales competentes.

Los concejales de las formaciones políticas o de las agrupaciones de electores que han obtenido escaño no son convocados a su colegio electoral como representantes de sus municipios, sino en calidad de delegados de las formaciones o agrupaciones que los incluyeron en sus listas, lo que ha suscitado críticas de la doctrina. A juicio de algunos autores, se produce con ello una «politización partidocrática de las diputaciones [...] excesiva y detonante en nuestra tradición legislativa local» (Coscolluela Montaner y Muñoz Machado, 1979: 328; Coscolluela Montaner, 1988: 729). En opinión de otros, los concejales se convierten en meros «apoderados de sus partidos» (Morell Ocaña, 1988: 774; Baras y Botella, 1996: 152) en un acto prescindible en la medida en que, por economía procesal, podría sustituirse la elección por la propuesta del representante general de cada candidatura a la junta electoral de zona en la que se indiquen las personas que deben ser proclamadas diputados (Astarloa Huarte-Mendicoa, 1988: 1795; Pendás García, 1997: 576). Estas críticas ponen el acento en el papel de los partidos, sin duda protagonistas en esta fase, pero sobredimensionan su alcance. Los concejales son, en el acto de elección, instrumentos al servicio de la representatividad obtenida por cada candidatura, pero no acuden como meros apoderados, ni su intervención en la elección resulta necesariamente formularia. Por regla general, adoptarán el criterio del partido al que pertenezcan y apoyarán con su voto la lista de candidatos a diputado elaborada por sus aparatos, pero, al admitirse la posibilidad de que los concejales «elijan de entre las listas de candidatos avaladas, al menos, por un tercio de dichos concejales a quienes hayan de ser proclamados diputados», no siempre ocurre así, porque, conforme a ello, pueden existir varias listas de candidatos pertenecientes a una misma formación política entre las que los concejales deberían elegir. El predominio de los partidos no es, por tanto, absoluto. Los concejales han concurrido en sus candidaturas, pero la LOREG, aunque les encarga la tarea de trasladar su representatividad a la diputación, no les impone disciplina como electores²¹. Al contrario, posibilita su elección

²¹ Como subrayó la STSJ de la Comunidad Valenciana 7548/2003, de 1 de julio, «nos encontramos ante una elección de segundo grado, realizada entre los concejales electos, sin ningún tipo de cortapisa, por lo que mal podría quedar ese derecho de participación política que la ley les da [...] en manos de la decisión del partido o, lo que sería más grave, de su representante. En ese caso sobraría la votación prevista en

entre listas y les otorga libertad para emitir su voto, una libertad potenciada por la parquedad del art. 206.1 LOREG, que no regula el procedimiento preciso para elegir a los diputados en el caso de que existan varias listas y que, junto con esta cuestión, deja otras tantas muy significativas sin resolver expresamente.

La LOREG no precisa, a diferencia de la LEL, qué juntas electorales son las competentes para convocar a los concejales a su correspondiente colegio. Una interpretación sistemática permite, no obstante, atribuir esta tarea a las juntas electorales de zona, puesto que a ellas corresponde, en virtud del art. 206.2 LOREG, proclamar a los diputados provinciales electos en el partido judicial y expedir sus credenciales. Para realizar la elección, el art. 206.1 LOREG fija un plazo máximo desde la asignación de los puestos de diputado a las formaciones políticas y agrupaciones, pero no señala un mínimo. Suscitada la duda acerca de ese mínimo, la STSJ de Aragón 2179/2003, de 28 de julio, entendió que el plazo de 24 horas entre asignación y elección fijado por la junta electoral de zona resultaba suficiente habida cuenta del contenido o finalidad del acto al que se convocaba. Para la elección, la LOREG tampoco requiere un determinado quórum. Y como el acto de elección no es una reunión de un órgano colegiado, no procede la aplicación de la legislación básica sobre quórum y mayorías locales de dichos órganos, por lo que resulta «suficiente la presencia y votación de cualquiera que sea el número de electores, es decir, concejales de las respectivas listas» (acuerdo de la JEC de 17 de abril de 1979). Los electores deben comparecer, en todo caso, personalmente al acto de elección, sin que quepa ninguna forma de apoderamiento o delegación de voto (acuerdo de la JEC de 10 de julio de 1995).

El art. 206.1 LOREG no precisa si los candidatos a diputados provinciales deben ser necesariamente concejales, ni si está vedada la elección como diputado de un concejal de otro partido judicial. No obstante, la lectura del apdo. 1 del art. 208 LOREG, que vincula el cese como diputado provincial a la pérdida de la condición de concejal, y la de su apdo. 2, que habla de una nueva elección de diputados correspondientes al partido judicial en caso de vacantes, permite extraer una respuesta afirmativa sobre ambos extremos, de suerte que la elección de los diputados debe hacerse por los concejales de cada formación política en cada distrito y *necesariamente* de entre ellos. Los candidatos incluidos en las listas para la elección de diputados provinciales y suplentes por cada formación política o agrupación deben pertenecer al mismo

el art. 206 LOREG y bastaría simplemente con que el representante comunicara a la Junta quiénes eran los diputados “designados” por el partido político correspondiente» (fundamento de derecho 3).

partido, coalición, federación o agrupación que obtuvo los votos populares de los que trae causa la asignación de escaños en la diputación. Así lo subrayó la STC 24/1989, de 2 de febrero, confirmando la SAT de Valladolid de 9 de julio de 1987, que rechazó que un concejal electo por una agrupación independiente fuera suplente en una de las candidaturas presentadas por los concejales del Partido Popular (PP) para cubrir los escaños asignados. Consecuentemente, el abandono del grupo de concejales correspondiente a la formación política que presenta la lista de candidatos a diputados ha de considerarse como causa de pérdida de la condición de candidato a diputado provincial integrado en dicha lista (acuerdo de 15 de octubre de 2001).

Las listas de candidatos deben ser completas, incluyendo tantos candidatos como diputados provinciales corresponda elegir al grupo de concejales de que se trate, más tres suplentes para cubrir por su orden las eventuales vacantes. El incumplimiento de estos requisitos (pertenencia a la formación política o agrupación de los candidatos y completitud de las listas) puede ser, no obstante, subsanado, como subrayó la STC 24/1989, de 28 de febrero, por considerar que las disposiciones generales del título I LOREG, y en particular su art. 47.2, son aplicables a todos los procedimientos electorales, incluido el indirecto de las diputaciones provinciales. De incluirse, por tanto, en una lista de candidatos un concejal que no pertenece a la formación política o agrupación de electores a la que corresponda el escaño o presentarse una lista incompleta, las juntas de zona deben arbitrar un plazo de subsanación de las irregularidades, cuya duración fijarán discrecionalmente dentro de las limitaciones que impone el calendario electoral.

Al prever la elección entre listas avaladas, al menos, por un tercio de los concejales, es evidente que el legislador «permite no sólo la lista oficial del partido, sino la presentación de cualquier otra que reúna los requisitos legales», esto es, el aval de, al menos, un tercio de los concejales de la entidad política en el partido judicial (STSJ de la Comunidad Valenciana 7548/2003, de 1 de julio). La LOREG no limita la posibilidad de avalar. Y como avalar la presentación de una lista no implica votarla, se planteó la admisibilidad de avales múltiples. Suscitada la duda, la JEC determinó que cada edil puede avalar solo a una candidatura, y si avala varias, se le debe poner de manifiesto para que se pronuncie mediante comparecencia personal sobre el aval que mantiene a fin de conocer inequívocamente su voluntad sin eventuales interferencias partidarias (acuerdo de la JEC de 1 de julio de 1991). La aplicación de este procedimiento en un caso de aval múltiple fue recurrida en amparo, pero el TC convalidó el criterio de la JEC de ratificación expresa y personal de un único aval, al ser una interpretación razonable de la LOREG y aplicarse por igual a todas las candidaturas (ATC de 25 de julio de 1995).

La LOREG tampoco concreta si las listas deben ser abiertas o cerradas, ni la fórmula electoral aplicable en el supuesto de que concurren varias listas válidamente presentadas por los concejales de una misma entidad política. Según el criterio de la JEC, las listas de candidatos a las diputaciones provinciales deben ser cerradas y bloqueadas y, de concurrir varias, la asignación de los puestos de diputado debe realizarse mediante la aplicación supletoria de la regla D'Hondt prevista en el art. 163 LOREG (acuerdos de la JEC de 1 de julio de 1991 y de 3 de mayo de 1999). La cuestión, sin embargo, no ha sido en absoluto pacífica. Aplicado dicho criterio por la Junta Electoral de Zona de Almería, el representante legal del PP interpuso un recurso contencioso-administrativo por entender que la fórmula electoral que aplicar debía ser mayoritaria entre listas cerradas, de suerte que la lista más votada copara todos los puestos de diputado que le habían sido asignados en el partido judicial de Almería. La STSJ de Andalucía de 31 de julio de 1991 ordenó a la Junta de Zona convocar nuevamente a los concejales populares para que eligieran a los diputados provinciales «mediante votación de los candidatos presentados en ambas listas, designando a quienes más votos obtengan», esto es, se pronunció a favor de la apertura de las listas. Disconforme con este criterio, el PP recurrió en amparo ante el TC, que, en Sentencia 174/1991, de 16 de septiembre, consideró la decisión judicial impugnada acorde con el art. 23.2 CE y con suficiente apoyo en el tenor literal del art. 206.1 LOREG, que se refiere a la elección no de listas, sino «de entre las listas de candidatos»²². La STC 174/1991 no excluyó, con todo, que pudieran existir otras interpretaciones distintas del precepto igualmente conformes con la CE, ni que la Administración electoral fijara un procedimiento de elección alternativo, que sería admisible siempre que no incurriera en arbitrariedad y tuviera justificación. Por ello, la JEC ha mantenido su doctrina y, en respuesta a la consulta formulada por el secretario técnico de la Federación Aragonesa de Municipios y Provincias, reiteró que, en caso de concurrencia de diversas listas de una misma entidad política, «la asignación de los puestos de diputados provinciales se realizará mediante la aplicación supletoria de lo dispuesto en el art. 163 LOREG» (acuerdo de la JEC de 3 de mayo de 1999). Y en el mismo sentido se ha pronunciado el TSJ de la Comunidad Valenciana, en cuya Sentencia 7548/2003, de 1 de julio, consideró que «es más

²² «[...] la interpretación tiene apoyo en el tenor literal del precepto, que, como se ha visto, se refiere a elección no de listas sino “de entre las listas”; en consecuencia, el criterio seguido no resulta en absoluto arbitrario o injustificado, asegurando, además, la igualdad de condiciones para el acceso a los puestos de diputados provinciales a todos los candidatos que concurren a la elección y que cumplan los requisitos legales para ello, tal como exige el art. 23.2 CE» (véase la STC 174/1991, de 16 de septiembre, FJ 4).

acorde el sistema de listas cerradas con el que prevé la norma, pues en caso contrario no prevería la existencia de suplentes, que se supone han de sustituir a los titulares de la lista, y no se prevé la llamada a los más votados» (FJ 4).

Concluida la elección, la junta de zona proclama los diputados electos y los suplentes, expide las credenciales correspondientes y remite a la junta provincial y a la diputación certificaciones de los diputados electos en el partido judicial (art. 206.2 LOREG). Con ello termina el procedimiento electoral provincial y se abre el proceso de constitución de la corporación, en cuya sesión constitutiva los diputados han de elegir de entre ellos al presidente. A partir de ese momento, todos los miembros de la diputación reunidos reglamentariamente son representantes de la comunidad provincial y poseen todos los derechos y las garantías constitucionales de los cargos públicos representativos, pero no debido a su elección directa por los ciudadanos, como el TC había sostenido con vocación general en sus primeros pronunciamientos sobre representantes locales, sino por la naturaleza representativa atribuida por la CE al órgano del que los diputados provinciales forman parte.

Como es sabido, en su STC 10/1983, de 21 de febrero, y otras posteriores dictadas a resultas de varios recursos de amparo interpuestos contra la aplicación del art. 11.7 LEL, al TC le había parecido «obvio que, pese a la identidad de legitimación de todos los titulares de cargos públicos, sólo se denominan representantes aquellos cuya designación resulta directamente de la elección popular, esto es, aquellos cuya legitimación resulta inmediatamente de la elección de los ciudadanos», porque solo esa inmediatez permite presumir la «unidad de voluntades entre representantes y representados» (FJ 2). Pero llegado el momento de pronunciarse sobre la condición representativa de los diputados provinciales, el TC advirtió que, con dicha doctrina, no podía considerarlos representantes y adoptó *ad casum* una idea distinta de representación. Frente a la representación como relación creada por la elección, en la STC 163/1991, de 18 de julio, optó por considerar la representación como una autorización o atribución normativa. Una atribución que, en este caso, el art. 141.2 CE reconoce a las diputaciones provinciales y que convierte a sus miembros en cargos públicos representativos pese a su elección indirecta. Por eso los diputados provinciales disfrutaban de las garantías que acompañan al derecho fundamental reflejo derivado del art. 23.2 CE, aunque entre ellos y los ciudadanos no exista una genuina relación representativa. Y por eso, como ocurre con el resto de representantes, no pueden ser revocados por los partidos que los postularon, ni removidos por abandonar su militancia o ser expulsados de ellos²³.

²³ El acuerdo de la JEC de 26 de noviembre de 1990 declaró inadmisibile la retirada de la credencial de diputado provincial por haber solicitado la baja voluntaria en la

VII. EPÍLOGO: LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL PROVINCIAL Y SU IMPROBABLE MATERIALIZACIÓN

El sistema de elección de los diputados provinciales descrito en las páginas anteriores se halla severamente cuestionado por su déficit democrático, su complejidad y el protagonismo conferido a los partidos. En este sistema electoral no se conocen los programas electorales, los proyectos ni los candidatos. Las campañas electorales locales transcurren de espaldas al hecho provincial y no versan sobre la actividad desarrollada por los diputados durante su mandato. La elección de segundo grado impide valorar tanto la gestión política de la mayoría de gobierno en la corporación como el papel y las propuestas de la oposición (VV. AA., 2011: 83). Y no facilita el escrutinio ciudadano ni la rendición de cuentas, porque la composición de las diputaciones provinciales queda «en manos de los aparatos de los partidos, sin intervención alguna de los ciudadanos, que en su mayoría desconocen a sus representantes provinciales, lo que en realidad hacen y en qué y cómo gastan su presupuesto» (Sánchez Morón, 2016)²⁴. Debido a sus limitaciones y a las críticas recibidas, el sistema electoral de las diputaciones provinciales ha sido objeto en los últimos años de varias propuestas de reforma que han girado en torno a tres alternativas: la sustitución del sistema indirecto de elección por un sistema de legitimación directa en el que concurren varias candidaturas en un proceso similar al de las elecciones municipales, la configuración de un modelo mixto de representación que combine la elección directa de unos diputados por los ciudadanos y la elección indirecta de otros por los concejales y, finalmente, la reforma del actual sistema indirecto de segundo grado corrigiendo algunos de sus aspectos más disfuncionales.

Con la elección directa de los diputados provinciales por los ciudadanos, las diputaciones ganarían protagonismo político y reforzarían su legitimidad democrática. Y los programas provinciales de gobierno y la gestión realizada por la institución durante el mandato podrían ser contrastados por los ciudadanos en el proceso electoral, permitiendo la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad política. La elección directa de los diputados

formación política en cuya candidatura resultó elegido. Y tiempo después, el TC estimó que la CE «protege a los representantes que optan por abandonar un determinado grupo político y que de dicho abandono no puede en forma alguna derivarse la pérdida del mandato representativo» (STC 185/1993, de 31 de mayo, FJ 5).

²⁴ En el mismo sentido, Foguet (2012), para quien este sistema «indirecto, partidista, mayoritario —complejo y opaco, a pesar de que esto sea accesorio—, se da de cabezazos con el signo de los tiempos, que reclama más bien lo contrario».

provinciales cuenta con precedentes en España, en particular tras su consolidación como fórmula de elección en la Ley Provincial de 29 de agosto de 1882, cuyo art. 33 reconocía el sufragio en comicios provinciales a todos los españoles mayores de edad. Su adopción como forma de designación haría innecesaria la reserva introducida por nuestro país al art. 3.2 de la Carta Europea de Autonomía Local y conferiría a las diputaciones una legitimación popular equiparable a la del resto de las entidades locales intermedias en Europa, donde la elección directa está generalizada. La elección de los diputados provinciales podría realizarse al tiempo que las elecciones municipales en una segunda urna, redefiniendo la circunscripción electoral y distribuyendo los escaños en función de la población, pero dando entrada a correctivos que aseguren cierta representatividad en la corporación de los municipios menos poblados (VV. AA., 2011: 85).

Alguna doctrina ha cuestionado que la elección directa resulte coherente con la naturaleza y función de las diputaciones provinciales, cuyas competencias son fundamentalmente instrumentales (Salvador Crespo, 2007: 145; Biglino Campos 2017: 373-375). Como el TC ha subrayado, «el apoyo a los municipios radicados en su ámbito territorial constituye el núcleo de la actividad de la provincia, en cuanto entidad local determinada por la agrupación de municipios (art. 141.1. CE)»²⁵. Y desde este punto de vista, la opción por un sistema de elección directa podría resultar disfuncional. En un sistema así, los candidatos acudirían a las urnas con programas redactados para satisfacer las necesidades de los electores, y, una vez en el cargo, procurarían actuar conforme a sus compromisos a fin de lograr su reelección, lo que comprometería los servicios de asistencia y coordinación que la diputación provincial presta a los municipios.

Los miembros de las diputaciones —señala Biglino Campos (2017: 375)— deberían anteponer su relación con los votantes a la que deben tener con los municipios, ya que deberían su posición a los primeros y serían responsables ante ellos por su gestión. La ruptura entre la forma de elección de los diputados y la función que tienen encomendada podría, pues, generar una interferencia en el ejercicio del cargo y terminaría afectando al correcto funcionamiento de toda la institución.

Atendiendo a esa funcionalidad instrumental de cooperación y apoyo a los municipios, pero también a la conveniencia de reforzar la legitimidad democrática de las diputaciones, se ha propuesto, asimismo, la adopción de

²⁵ SSTC 109/1998, de 21 de mayo (FJ 2), y 111/2016, de 9 de junio (FJ 9).

un sistema electoral mixto que permita la elección popular directa de un número de diputados y la elección indirecta del resto por los alcaldes y concejales de los municipios de la provincia. Ambos procedimientos serían complementarios y tendrían por objeto equilibrar en el seno de la diputación la representatividad política de los ciudadanos y la presencia de los intereses de los municipios que integran la provincia. La fórmula, que cuenta con precedentes en nuestro derecho local, singularmente en el Estatuto Provincial de 1925, permitiría asignar un representante por distrito a elegir por concejales y alcaldes, lo que favorecería a los partidos mayoritarios, y paralelamente se produciría la elección directa de una fracción de diputados provinciales en circunscripciones más amplias a fin de dar entrada, asimismo, a las minorías (Burguño Rivero, 2003; Sabaté Vidal, 2019). El sistema, como subraya el *Libro verde. Los gobiernos locales intermedios en España*, presenta el riesgo de que la representatividad experimente distorsiones por el juego combinado de ambos tipos de legitimidad, pero podría ser idóneo en una futura fase de transición competencial y de reforma de la legislación básica en la que las diputaciones asumieran funciones de planificación y de vertebración social, como las que ejercen entidades locales homólogas en otros Estados europeos (VV. AA., 2011: 85-86).

La tercera propuesta consiste en el mantenimiento de la elección indirecta por los concejales de la provincia y de entre ellos, si bien modificando los aspectos más disfuncionales del sistema. Las diputaciones, para quienes sostienen esta postura, no tienen que buscar un espacio electoral o una legitimidad democrática distinta a la municipal, porque el apoyo a los municipios y la prestación de servicios intermunicipales constituyen su razón de ser²⁶. Deberían respetarse, por ello, las líneas fundamentales del sistema electoral vigente, reconsiderando cuestiones tales como la utilización de los partidos judiciales como circunscripciones electorales, el reparto de los escaños por circunscripción, el protagonismo político conferido a los partidos, coaliciones y federaciones en el proceso y la penalización de las agrupaciones de electores. Los partidos judiciales no se adecúan a la realidad demográfica ni territorial y deberían ser sustituidos por otras circunscripciones que el legislador podría hacer coincidir con las municipales en ciertos casos, crear nuevos distritos a partir de la agrupación de demarcaciones municipales o decantarse por una circunscripción provincial, puesto que, al tratarse de elección indirecta, la presencia de concejales de los pequeños municipios quedaría garantizada. De optar por colegios electorales intermedios, debería determinarse con claridad el número de escaños que correspondería a cada uno combinando los criterios poblacional y territorial. Y, con objeto de reducir el protagonismo de los

²⁶ Por todos, Salvador Crespo (2007: 145) y Rodríguez-Arana Muñoz (2018: 279-280).

aparatos de los partidos en el proceso, la elección de los diputados provinciales debería realizarse en colegios que reunieran a todos los concejales de la circunscripción, lo que estrecharía la relación de estos con los diputados y favorecería la exigencia de responsabilidad política (Biglino Campos, 2017: 380-381).

Ninguna de estas propuestas de reforma se ha incorporado, sin embargo, a la agenda política, y mucho menos a la agenda parlamentaria. Las debilidades del sistema electoral provincial han sido identificadas por la doctrina, por la Fundación Democracia y Gobierno Local y por la propia Federación Española de Municipios y Provincias, pero no ha llegado a cuajar el necesario debate sobre las diversas alternativas ni sobre la forma de materializarlas. Ello se debe, fundamentalmente, a las dificultades técnicas y políticas del empeño, pero también a la reticencia de los partidos políticos. La reforma del singular sistema electoral vigente requiere de un amplio acuerdo político sobre cuestiones esenciales (circunscripciones, reparto de escaños, representatividad perseguida, etc.); un acuerdo difícil que, a la postre, limitaría la hegemonía y la representatividad políticas de los partidos mayoritarios en cada circunscripción. Y al afectar a las posiciones dominantes y a no pocos intereses en juego, ni las asociaciones municipalistas ni los partidos políticos han elaborado alternativas concretas que democratizen y simplifiquen el sistema electoral provincial. Ni es previsible que lo hagan, por lo que, de no irrumpir en escena un improbable *deus ex machina*, el sistema electoral de las diputaciones provinciales seguirá regido por las mismas reglas que, interpretadas y reinterpretadas por la JEC y por la jurisprudencia, han sido estudiadas en estas páginas.

Bibliografía

- Astarloa Huarte-Mendicoa, I. (1988). Comentario a los arts. 204, 205 y 206. En L. M.^a Cazorla Prieto (dir.). *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Civitas.
- Baras, M. y Botella, J. (1996). *El sistema electoral*. Madrid: Tecnos.
- Belda Pérez-Pedrero, E. (2000). *Los representantes locales en España*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Biglino Campos, P. (2017). La reforma de la elección de los miembros de las diputaciones provinciales: mejorar la legitimidad de origen respetando la legitimidad de ejercicio. En L. J. Parejo Alfonso (dir.). *El futuro de la Administración local y el papel de los gobiernos locales intermedios* (pp. 361-382). Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Burgueño Rivero, J. (2003). Reflexions i propostes al voltant del sistema electoral a Catalunya: consells comarcals, diputacions, Parlament i representació a Corts. *Scripta Nova. Revista electrònica de Geografia y Ciencias Sociales*, 153 (7). Disponible en: <https://bit.ly/3gkTUbh>.

- Cacharro Gosende, F. (2011). La nueva redacción del art. 205.1 de la Ley orgánica del régimen electoral general: una reforma inconstitucional. *Cuadernos de derecho local*, 26, 27-54.
- Cosculluela Montaner, L. (1988). Las elecciones locales. En S. Muñoz Machado (dir.). *Tratado de derecho municipal*, vol. 1 (pp. 957-1012). Madrid: Civitas.
- Cosculluela Montaner, L. y Muñoz Machado, S. (1979). *Las elecciones locales*. Madrid: Abella.
- Embid Irujo, A. (1979). Una interpretación judicial de la Ley de Elecciones Locales: sobre la posibilidad de unión de listas de concejales independientes a efectos de la atribución de puestos en la diputación provincial. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 22, 437-441.
- Fernández Pérez, B. (1979). Las referencias a la demarcación judicial en la Ley de Elecciones Locales. *Revista de Estudios Políticos*, 10, 131-142.
- Foguet, C. A. (2012). Breve manual de supervivencia al sistema electoral provincial. *Polítikon*, 24-9-2012. Disponible en: <https://bit.ly/3orAW75>.
- Garrido López, C. (2000). Los partidos políticos en el sistema electoral de las diputaciones provinciales. *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, 191-199. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/trc.6.2000.6524>.
- Márquez Cruz, G. (1999). Las coaliciones políticas en los gobiernos de las diputaciones provinciales de régimen común. En *IV Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (Granada, del 30 al 2 de octubre de 1998)* (ejemplar mecanografiado).
- Martín-Retortillo Baquer, S. (1991). *La provincia: pasado, presente y futuro*. Madrid: Civitas.
- Morell Ocaña, L. (1988). *El régimen local español*. Madrid: Civitas.
- Pendás García, B. (1997). El sistema electoral en las elecciones locales. En *Actas de las IV Jornadas de Derecho Parlamentario (Madrid, 1993): Reflexiones sobre el régimen electoral* (pp. 561-577). Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2018). El marco constitucional de la provincia y de otros entes supramunicipales. En B. Pendás García (dir.). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas* (pp. 4357-4376). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Sabaté Vidal, J. M.^a (2019). Comicios locales y Diputaciones provinciales. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 2, 167-173.
- Salvador Crespo, M. (2007). *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública-Fundación Democracia y Gobierno Local.
- (2019). *El gobierno local en España*. Madrid: Marcial Pons.
- Sánchez Morón, M. (2016). Un residuo del siglo XIX. *El País*, 7-3-2016. Disponible en: <https://bit.ly/34syR3H>.
- Seseña Santos, L. (2010). Sistemas electorales locales. En F. Pascua Mateo (ed.). *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (pp. 287-320). Cizur Menor: Thomson-Reuters.

- Suay Rincón, J. (1998). Especificidades de las diputaciones provinciales y cabildos insulares. En VV. AA. *Elecciones locales* (pp. 197-214). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- VV. AA. (2011). *Libro Verde. Los gobiernos locales intermedios en España. Diagnóstico y propuestas para reforzar el valor institucional de las diputaciones provinciales y de los demás gobiernos locales intermedios en el Estado autonómico*, Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.