

LA REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS TRAS LAS ELECCIONES DE 24 DE MAYO DE 2015: VECTORES POLÍTICOS Y JURÍDICOS

ROSARIO GARCÍA MAHAMUT
Catedrática de Derecho Constitucional
Universitat Jaume I

SUMARIO

I. Una necesaria contextualización. II. El antecedente inmediato: la reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 2011. III. Impulso y contenido material de las propuestas de reformas tras los comicios autonómicos de 2015. IV. Las variables jurídicas y políticas en la mecánica de la reforma electoral. V. Conclusiones.

I. UNA NECESARIA CONTEXTUALIZACIÓN

Está fuera de toda duda que se ha producido hasta la fecha una fuerte homogeneización de los sistemas electorales autonómicos¹, salvo contadas excepciones en relación con algunos de los elementos que lo integran, y también de los regímenes electorales respectivos. Son diversas las razones que explican esa homogeneidad, algunas de ellas ampliamente estudiadas por la doctrina². De entre ellas cabe destacar: Por un lado, razones de orden competencial y que, a mi juicio, no

1 El sistema electoral entendido como el conjunto de procedimientos y mecanismos por los que los votos se traducen en escaño y los escaños se asignan a quienes concurren las elecciones. Los elementos estructurales de un sistema electoral, básicamente, son: a) el tamaño del Parlamento, b) la fórmula electoral para la traducción de los votos emitidos en escaño, c) las circunscripciones electorales, y d) la barrera electoral, entendida como el umbral mínimo para acceder al reparto de escaño. Para una visión de conjunto en nuestro Estado autonómico remitimos a OLIVER ARAUJO, J., *Los sistemas electorales autonómicos*, Instituto de Estudios Autonómicos de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2011.

2 Cfr., por todos, GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, CEPC, Madrid, 2007.

se han acompasado en una lectura constitucionalmente adecuada a la propia evolución y consolidación de nuestro modelo de Estado autonómico. Baste señalar ahora que, en aras de las competencias que la Constitución reserva al Estado para garantizar el contenido esencial del derecho fundamental al sufragio (art. 23 CE), la Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en su apartado 2 declara aplicable nada menos que 118 de sus artículos a las elecciones a las Asambleas Legislativas autonómicas, y la mayor parte de cada uno de esos 118 artículos se aplican en su totalidad³.

Por otro lado, razones de índole histórico sita en los inicios de la propia andadura de nuestro Estado autonómico y en la travesía por las distintas fases de consolidación de un modelo de descentralización política que mantiene su anclaje en uno de los elementos que se desunen en una fuerza centrípeta: un desarrollo pleno del autogobierno autonómico y un modelo constitucional que no cierra un reconocimiento actualizado del Estado de las autonomías que, sin embargo, ha convertido con el pleno aval del Tribunal Constitucional y por la fuerza de la realidad, como subraya Garrorena, en un dato irreversible de nuestro modelo territorial el esquema organizativo del art. 152.1 CE que «se impone como Derecho a todos los territorios que opten por acceder a una verdadera autonomía política»⁴. Esto es, extender para todas las CCAA el mandato contenido en el art. 152.1 CE: «...la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey (...)».

En tercer término, algo no menos importante, la propia naturaleza jurídica de los Estatutos de autonomía. La naturaleza pactada de la norma y la concurrencia de dos voluntades en la norma institucional básica de cada Comunidad autónoma que contiene los mandatos propios para la organización de su autogobierno hace que las normas básicas que regulan la elección de sus Asambleas, especialmente en lo que afecta al sistema electoral, determina un *modus operandi* a través del cual los distintos elementos del sistema jueguen con las reglas propias de las mayorías necesarias en sede de las Cortes Generales. A todo ello debe sumarse una de las características propias de los Estados descentralizados⁵ y que

3 A lo que debe sumarse lo previsto en el apartado 3 de la Disposición adicional primera que preceptúa que «Los restantes artículos del Título I de esta Ley tienen carácter supletorio de la legislación que, en su caso, aprueben las Comunidades Autónomas, siendo de aplicación en las elecciones a sus Asambleas Legislativas en el supuesto de que las mismas no legislen sobre ellos».

4 GARRORENA MORALES, A., «Tribunal constitucional y sistema electoral de las Comunidades autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 83, 2008, p. 265.

5 Véase, entre otros, PRESNO LINERA M.A., «Derecho electoral autonómico, redundante, reglamentario minimalista y rígido», *Anuario Jurídico de la Rioja*, nº 15, 2010, p. 116.

en el supuesto del ordenamiento español tiene desde su origen un efecto eco desde el art.152.1 de la CE y que se concreta en la tendencia a que el legislador autonómico reproduzca lo que el legislador nacional prevé para las elecciones al Congreso de los Diputados. Amén de la inicial y natural propensión de los distintos ordenamientos autonómicos de copiarse unos a otros, si bien con los matices propios de la coyuntura política en materia tan sensible como el reparto del poder representativo.

No cabe en modo alguno obviar, desde una perspectiva competencial⁶ —tanto formal como materialmente—, que las leyes electorales autonómicas se encuentran delimitadas por mandatos expresos contenidos en la Constitución (art. 23, art. 81.1, art. 149.1.1, art. 152.1, entre otros), por la LOREG y por la norma institucional básica de su Comunidad autónoma, el Estatuto de autonomía. A lo que debe sumarse los efectos de las Sentencias del Tribunal Constitucional y las Instrucciones de la Junta Electoral Central cuando afectan a tales materias.

Sin duda, el derecho fundamental al sufragio activo y pasivo (art. 23 CE) es un derecho que, fuera de su núcleo duro, necesita de delimitación y desarrollo legal. Y el Estado tiene competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos (art. 149.1.1 CE). Los Estatutos de autonomía, por su parte, regulan los aspectos básicos del sistema electoral como expresión de su autogobierno. En ellos se contienen de forma generalizada: el tamaño del Parlamento autonómico (bien a modo de horquilla y remitiendo su concreción a la ley electoral, bien fijando un número mínimo o bien estableciendo un número fijo de diputados y diputadas que deben integrarlos); las circunscripciones territoriales; el carácter proporcional del sistema (incluso en ocasiones fija los márgenes máximos de proporcionalidad). En ocasiones establece la fórmula electoral y la barrera electoral.

Qué duda cabe que las reformas de los sistemas electorales autonómicos siempre han ido al compás de determinadas coyunturas de orden político que se han dado tanto en el ámbito autonómico como en el nacional o en ambos conjuntamente. Recordemos cómo, por ejemplo, se han ido incrementando las barreras electorales en diversos ordenamientos autonómicos (Galicia, Canarias, Baleares o Extremadura)⁷ o la composición de los Parlamentos autonómicos aumentaba

6 Sobre cuestiones de delimitación competencial, remitimos, entre otros, a BIGLINO CAMPOS, P., «La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico», *Cuadernos y Debates*, nº 193, CEPC, Madrid, 2009, pp.11-42; ÁLVAREZ CONDE, E., «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», *Cuadernos y Debates*, nº 193, CEPC, Madrid, 2009, pp. 79-108; GAVARA DE CARA, J.C., «La distribución de competencias en materia electoral en el estado de las Autonomías», *Cuaderno de Derecho Público*, nº 22-23, 2004, pp. 9-81.

7 No obstante, en algún supuesto, tal y como ha sucedido en Asturias y Navarra, se ha bajado la barrera electoral del 5% al 3%. Remitimos sobre el particular al estudio en profundidad que realiza OLIVER ARAUJO, J., *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

paulatinamente (Castilla-La Mancha⁸, Comunidad Valenciana⁹, etc.) hasta la legislatura que alumbró las elecciones autonómicas de 2011.

En el conjunto del Estado autonómico la natural tendencia de los sistemas electorales ha sido, básicamente y con carácter general, además de mantener la provincia como circunscripción electoral —con salvedades significativas como la de Canarias o Baleares— aplicar la fórmula d'Hont en la distribución de escaños; ir progresivamente aumentando las barreras electorales hasta límites casi insostenibles como en el caso de Canarias y aumentar el número de representantes en sus respectivas Asambleas Legislativas.

Sin embargo, también al *statu quo* de los sistemas electorales, y a determinados aspectos del régimen electoral autonómico, les llega un punto de inflexión con la devastadora crisis económica que arrasó la confianza de la ciudadanía en las instituciones representativas y de gobierno. Todo ello, condimentado con los diversos escándalos de corrupción, ahondó en una profunda desafección y preocupación ciudadana en cuanto al modelo de funcionamiento de las instituciones democráticas que puso en el punto de mira a sus representantes políticos, al funcionamiento de los partidos políticos «tradicionales» y a sus políticas de alianzas.

Lo anterior se tradujo en una demanda de regeneración democrática a la vez que dio paso, entre otros, al surgimiento de movimientos ciudadanos y a su articulación política como representantes de un nuevo orden que irrumpen con inusitada fuerza en el escenario político y social, también, en el ámbito autonómico tras las elecciones de 2015.

Este cúmulo de circunstancias obtuvo una doble respuesta, en términos políticos y jurídicos, que se ha proyectado con efectos de fuerzas centrípetas en dos Legislaturas autonómicas y que necesariamente debemos diferenciar. La primera, la de 2011-2015 y la segunda, la actual, que se inicia en 2015 y finalizará, para la gran mayoría de CCAA, en 2019.

8 La Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, disponía, en el art. 16 de su redacción original, que las Cortes de Castilla-La Mancha estaban integradas por 47 diputados. En la reforma de 2007 el art. 16 de la citada ley aumentó el número en 2 diputados más, 49 diputados. El mismo precepto se reformó en 2012 y se pasó de 49 a 53 diputados. Finalmente, en la reforma operada en 2014 se rebajó drásticamente ese número a 33 diputados.

9 El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV), hasta la reforma operada en 2006, preveía que Les Corts se integraban por un número de diputados no inferior a setenta y cinco ni superior a cien elegidos en la forma que determinara la Ley Electoral Valenciana (LEV). Ésta fijó el número de diputados en 89 (art. 11.1 LEV). Tras la reforma del Estatuto en el 2006, el art. 23.1 establece que, «Les Corts, estarán constituidas por un número de diputados y diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determine la Ley Electoral Valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad y, en su caso, de comarcalización». Dado que no se ha reformado la LEV el número de diputados es de 99.

II. EL ANTECEDENTE INMEDIATO: LA REFORMA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS TRAS LAS ELECCIONES DE 2011

En la legislatura 2011-2015, la acción política que se tradujo en reformas electorales concretas vino de la mano del Partido Popular, tal y como también ha evidenciado un sector de la doctrina¹⁰.

Efectivamente, bajo el eslogan «más austeridad y reducción del déficit público», con la mayoría absoluta del PP, algunas Asambleas Legislativas reformaron sus respectivas leyes electorales y/o Estatutos para rebajar el número de diputados que componía la Cámara¹¹. La reforma de mayor enjundia fue la que se llevó a cabo en Castilla-La Mancha en 2014. Con el apoyo de la mayoría absoluta del PP, y con la oposición parlamentaria en contra, se reformó el Estatuto de autonomía (EACM) y la ley electoral para, entre otras medidas, disminuir drásticamente el número de escaños del Parlamento pasando éste de 53 a 33 diputados¹². No cabe obviar que, liderado por el Partido Popular, las Cortes de Castilla-La Mancha dos años antes, en 2012, habían reformado la ley electoral en sentido opuesto: se aumentó de 49 a 53 el número de escaños, aumento que no llegó hacerse efectivo. Como de todos es conocido, tanto la reforma estatutaria como la reforma de la ley electoral que adecuaba el mandato del art. 10.2 del EACM dieron lugar a la interposición de sendos recursos de inconstitucionalidad¹³.

Más elocuente, expresando esa inescindible conexión entre reducción del tamaño del Parlamento y su concepción como una de las «medidas extraordinarias

10 Véase, entre otros, ARANDA ÁLVAREZ, E., «Calidad democrática y reformas electorales en las Comunidades Autónomas», en *Los parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Fundación Giménez Abad, Zaragoza, 2015, pp. 179-205.

11 Sobre el particular remitimos a REVIRIEGO PICÓN F., «Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones», *Estudios de Deusto*, vol. 63/2, 2015, pp. 189 y ss.

12 El EACM optó por un modelo horquilla en la composición de las Cortes y es la ley electoral la que fija el número de representantes que integra las Cortes. La reforma del apartado segundo del art.10 EACM establece ahora que la Cortes están constituidas por un mínimo de 25 diputados y un máximo de 35, frente a su redacción anterior (reforma de 1997) en el que la horquilla se situaba en un mínimo de 47 y un máximo de 59 diputados. Sobre los efectos de esta reforma electoral han corrido ríos de tinta. Por exceder del objeto de este trabajo remitimos para un análisis sobre la misma a REVIRIEGO PICÓN F., «Las reformas electorales...», *op.cit.*, pp. 202 a 215. De indudable interés resulta el trabajo de VIDAL MARÍN, T., *Sistemas Electorales y Estado Autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Toledo, 2006.

13 Se presentó recurso de inconstitucionalidad contra la LO 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del EACM por la que se modifica el aptdo. segundo del art. 10 del EACM al considerar que la citada reforma vulneraba los arts. 1.1, 2, 9.3, 23.2, 137, 152.1 y 153 a) de la CE (STC 197/2014, de 4 de diciembre). También se presentó recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 4/2014, de 21 de julio, que en su artículo único modificaba el art. 16 de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha, (Vid. STC 15/2015, de 5 de febrero). Para una visión amplia del devenir de la jurisprudencia constitucional sobre la materia en Castilla-La Mancha remitimos a GARROTE DE MARCO, M., «El control de constitucionalidad del sistema electoral de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015», *Revista de la Asamblea de Madrid*, n° 32, 2015, pp. 279-300.

dirigidas a propiciar la reducción del déficit público», fue la reforma de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria que se operó a través de la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

Efectivamente, a través de la Disposición adicional novena de la Ley de Cantabria 2/2012 se modificó el art. 17 de la Ley 5/1987 de Elecciones al Parlamento de Cantabria reduciendo su composición a 35 diputados. Recordemos que en su redacción anterior se había fijado en 39 el número de diputados.

Amén de estas reformas que prosperaron se elevaron otras por el partido en el Gobierno (PP) en otras Comunidades que, no obstante, aun tramitándose, no llegaron a puerto. Entre éstas destaca la propuesta de reforma anunciada por el Presidente de Galicia, Núñez Feijóo, en julio de 2012, de reducir en 14 diputados el número de integrantes del Parlamento de Galicia (pasando de 75 diputados a 61)¹⁴, también bajo el argumento de ahorro económico. Propuesta que no llegó a tramitarse en esa legislatura por la convocatoria de elecciones¹⁵ y que se presentó en enero de 2014. Fue tomada en consideración por el Pleno el 11 de febrero de 2014¹⁶.

En la misma línea argumental de reducción del déficit público, debe traerse a colación la presentación por parte del Consell del Proyecto de Proposición de Ley Orgánica de reforma de los arts. 23 y 24 del EACV¹⁷. La reforma preveía la reducción en un 20% del número de diputados y diputadas de Les Corts, pasando de los 99 actuales a 79 (art. 23.1). En coherencia con ello, esa disminución debía tener reflejo en el art. 24 EACV, que atribuye por provincia una asignación mínima de 20 escaños. De ahí que la reforma del art. 24 EACV previera la reducción de un mínimo de 15 diputados por cada circunscripción provincial, distribuyendo el resto del número total de los diputados entre dichas circunscripciones, según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que estableciera el sistema resultante fuera inferior a la relación de uno a tres. Esta iniciativa se vio complementada con la propuesta que lanzó el Presidente de la Generalitat, Alberto Fabra¹⁸, el 24 de febrero de 2014, anunciando su intención de modificar la ley electoral valenciana. Una ambiciosa propuesta que pasaba por la elección directa de los votantes de un tercio de los diputados en las comarcas a través de

¹⁴ Se llegó a tildar esta propuesta de golpe de Estado, véase *el País* https://elpais.com/ccaa/2012/07/24/galicia/1343156674_556562.html.

¹⁵ Sobre la propuesta, véase, MARTÍNEZ ARRIBAS, F., «Reflexiones sobre la non nata reforma de la Lei de Eleccións ao Parlamento de Galicia», *Dereito*, Vol. 21, n° 2, Xullo-Decembro, 2012, pp. 1-33.

¹⁶ Por 41 votos a favor, 34 en contra y ninguna abstención (*BOPG*, n. 236, 12 de febrero de 2014).

¹⁷ *BOCV*, n. 209, 18 de diciembre de 2013, pp. 42.750 y ss.

¹⁸ Esta propuesta la realizó en el Club siglo XXI, véase, por todos, *El País*, https://elpais.com/ccaa/2014/02/24/valencia/1393265575_539121.html.

un sistema mayoritario en distritos uninominales. La elección de los dos tercios restantes, en el marco de la reducción del número de diputados que debían integrar Les Corts, se debía realizar conforme al sistema tradicional rebajando la barrera electoral¹⁹. El contenido de esta reforma recuerda, además de la que también había anunciado el anterior Presidente, Francisco Camps, y a la presentada en la Comunidad de Madrid por el entonces Presidente Ignacio González²⁰, basada en la propuesta que ya anunciara Esperanza Aguirre²¹, con una diferencia, en la Comunidad de Madrid no se preveía la reducción de los 129 diputados que integran la Asamblea de Madrid. Reforma que, por cierto, para prosperar necesitaba dos tercios de los votos de los parlamentarios autonómicos y que tenía en contra a la oposición parlamentaria.

El objetivo que perseguía la reforma, en palabras del entonces Presidente Alberto Fabra, era conseguir a través de la elección directa de una parte de los representantes, la proximidad entre representantes y representados, amén de mayor responsabilidad, transparencia y control²².

Sin embargo, comparto buena parte de las reflexiones de Pérez Moneo, cuando analiza la propuesta de reforma de la ley electoral que defendía el Presidente de la Generalitat, y aprecia, efectivamente, que cuando las comarcas no son homogéneas en población se puede romper el principio de igualdad de voto al sobre representarse las comarcas más despobladas. Ello, amén de otras consideraciones como la creación de circunscripciones artificiales —comarcas— que no tengan una representación territorial marcada, incide en la idea de sospecha de una ingeniería electoral que pudiera beneficiar al partido que la propone²³.

19 Para un análisis en profundidad de la propuesta remitimos a los trabajos de PÉREZ MONEO, M. A., «La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 31, 2014, pp. 129-153 y de FLORES JUBERÍAS C., «En torno a la improbable comarcalización del sistema electoral valenciano» (Manuscrito de próxima publicación proporcionado por cortesía del autor).

20 El 7 de junio de 2013, propuso a través del Grupo Popular, el entonces Presidente, la creación de una la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral de la Comunidad de Madrid. Ésta se creó el 21 de junio del mismo año con la aprobación de todos los grupos parlamentarios. El objetivo de la Comisión era aprobar un Dictamen que sirviera de orientación para la reforma de la Ley 11/1986 de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. Remitimos al Dictamen elaborado por la Comisión, entre otros, para consultar los antecedentes de las distintas propuestas presentadas por el PP así como todos los antecedentes de propuestas presentadas por otros partidos políticos (*BOAM*, n. 191, 11 de julio de 2014).

21 Como recogía el titular de la noticia en *El País* «El grupo popular en la Asamblea presenta un proyecto para reformar la Ley Electoral con el fin de acercar los diputados a los ciudadanos». La entonces Presidenta impulsaba una reforma de la ley electoral que preveía que un tercio (43 escaños) de los 129 diputados de la Asamblea de Madrid fueran elegido en cada una de las 43 circunscripciones en que se dividía la región. Sin embargo, como también se relataba en la noticia «La modificación de la Ley Electoral no es algo nuevo para el PP de Madrid. En 2003, cuando Esperanza Aguirre era candidata a sus primeras elecciones autonómicas en la región, ya anunció su intención de modificar la Ley Electoral».

(https://elpais.com/elpais/2011/11/29/actualidad/1322558221_850215.html). Vid. *El Mundo*, de la misma fecha (<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/11/29/madrid/1322567719.html>).

22 *El País*, https://elpais.com/ccaa/2014/02/24/valencia/1393265575_539121.html.

23 PÉREZ MONEO, M.A., *op.cit.*, p.137.

En todo caso, el proyecto de reforma del Estatuto decayó en la legislatura. Los grupos parlamentarios PSOE y Esquerra Unida²⁴ presentaron enmiendas a la totalidad del proyecto y Esquerra Unida la presentó con texto alternativo²⁵.

Por su parte, también en la Rioja, el Grupo parlamentario Popular presentó una Proposición de Ley de reforma de Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de la Rioja en la que se apuesta «en la actual coyuntura económica» por la rebaja del número de diputados y, en lugar de los 33 diputados actuales, se proponía 25. Proposición que tampoco prosperó²⁶.

En las Islas Baleares, a iniciativa del Gobierno del PP, se tramitó el Proyecto de Ley de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares con el objeto de reducir los 59 escaños del Parlamento balear a 43 escaños, de modo que también se reducía la asignación de escaños a la circunscripciones insulares²⁷. Como en los supuestos anteriores, la justificación aducida no era otra que aplicar una medida de contención de gasto público. Sin embargo, tal y como aprecia Oliver Araujo, la propuesta estaba abocada al fracaso «y el trabajo de su tramitación resultaba estéril» pues la aprobación de la ley, tras la reforma del Estatuto en 2007, exigía una mayoría de 2/3 de la Cámara. Mayoría de la que carecía el único partido que apoyaba al Gobierno y que respaldaba la iniciativa²⁸.

Cabe también recordar otras dos propuestas de reformas que, no incidiendo directamente en la reducción de la composición de la Asamblea, dieron lugar a sendos debates de reforma y a la emisión de Dictámenes en la respectiva Comisión parlamentaria. Tanto en la Asamblea de Madrid, iniciativa impulsada por el Gobierno del PP²⁹, como en el Principado de Asturias, iniciativa a propuesta del Partido Socialista y Mixto, se puso sobre la mesa del debate político propuestas de orden jurídico que pretendían acercar al ciudadano con el elector y conseguir una mayor representatividad e igualdad en el peso del voto. Por su parte, a finales de esa legislatura el Pleno del Parlamento de Canarias aprobó los días 24, 25 y 26 de marzo de 2015 la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía³⁰ que, entre muchas cuestiones, afecta nuclearmente al sistema electoral. Sobre ésta nos detendremos en profundidad con posterioridad.

24 BOCV, n. 222, 24 de febrero de 2014, pp. 44.870 y ss.

25 *Ibidem*.

26 BOPR, n. 67, 26 de septiembre de 2013. Véanse las reflexiones que sobre este particular realiza ARANDA ÁLVAREZ, E., «Calidad democrática y reformas electorales en las Comunidades Autónomas»..., *op. cit.*, pp. 185 a 187.

27 Sobre el particular remitimos a OLIVER ARAUJO, J., *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*, *op. cit.*, pp. 209-215 Resulta de enorme interés consultar el Dictamen del Consejo Consultivo 99/2014, de 24 septiembre, sobre el Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 8/1986 y el análisis que sobre el mismo realiza el citado autor (*Ibidem*, pp. 209 y 210).

28 *Ibidem*, p. 210.

29 BOAM, n. 191, 11 de julio de 2014.

30 BOPC, n.151, 13 de abril de 2015.

En el Principado de Asturias, y con un Gobierno Socialista en minoría³¹, el 26 de junio de 2012, la Mesa de la Cámara admitió a trámite la solicitud de creación de una Comisión Especial no Permanente de estudio, debate y, en su caso, propuesta de reforma sobre el régimen electoral autonómico asturiano a instancia de los grupos parlamentarios Mixto y Socialista. El 24 de julio de 2012 se constituyó dicha Comisión³². Tras numerosas comparecencias en su seno, la Comisión elaboró un Dictamen sobre la base del cual se presentó la Proposición de Ley de reforma de la ley electoral por parte del PSOE, IU, UPyD el 3 de octubre de 2013. Sin embargo, su toma en consideración fue rechazada por el pleno el 31 de octubre del mismo año.

Recordemos que la Comisión propone mejorar el principio de proporcionalidad modificando la ley electoral a través de la aplicación de unos criterios en la atribución de escaños que lo mejora sensiblemente. Se opta por mantener los 45 diputados y la atribución de escaños a las tres circunscripciones infra provinciales pero en modo que 35 diputados se asignan a las tres circunscripciones actuales (central, occidental y oriental) y los 10 restantes se asignan en atención a los cocientes mayores no usados.

Los 35 escaños se distribuyen entre las tres circunscripciones en proporción a su población de derecho. Ello se realiza dividiendo 35 por la cifra total de población de derecho del principado de Asturias y se obtiene así la cuota de reparto. Se adjudica a cada circunscripción tantos diputados como resulten, en números enteros, de dividir la población de derecho de la respectiva circunscripción por la cuota de reparto. En la atribución de los 35 escaños en función de los resultados de escrutinio no se tendrán en cuenta las candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

Por su parte, la atribución de los 10 escaños que no corresponde a las circunscripciones se realiza atendiendo a una serie de criterios entre los que destaca, por un lado, la barrera electoral. No se tienen en cuenta aquellos partidos, federaciones y coaliciones que sumando los votos obtenidos por su candidatura en cada una de las tres circunscripciones no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en el conjunto del Principado de Asturias. Por otro lado, para el resto de los partidos, federaciones y coaliciones se sumarán, de cada una de sus candidaturas, los cocientes mayores no utilizados para la atribución de los 35 escaños. En esta operación se incluyen los resultados de las candidaturas que no hubiesen obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en alguna circunscripción.

Tras las elecciones de mayo de 2015, en Asturias, el PSOE, IU y Ciudadanos han retomado de nuevo esta propuesta.

31 Cabe recordar que tras el breve período, apenas diez meses, en el que gobierna F. Álvarez Cascos, de Foro Asturias, el Partido Socialista se hace con el Gobierno del Principado de Asturias y se lanza a un ambicioso proyecto de reforma electoral que tampoco vio la luz en esa Legislatura y que se retomó en la actual Legislatura.

32 *BQJG*, n. 69, septiembre de 2013.

En este período electoral se vincula el discurso de la disminución de escaños a la reducción del gasto público, especialmente en las Comunidades gobernadas por el PP. Sin embargo, un tamaño más reducido del Parlamento tiene consecuencias directas, como ya ha puesto de relieve la doctrina, en la desigualdad de la representación, muy especialmente cuando no se entra a modificar otros elementos que interactúan dentro del sistema electoral, como pudiera ser la propuesta de reducción de las barreras electorales. En general son propuestas mediatizadas para conseguir resultados distintos ante el desgaste que sufre el partido del Gobierno con la fuerte crisis económica que asola al país. Solo así, por ejemplo, se entiende la reforma que con apenas unos meses de diferencia se realiza en la composición de la Asamblea en Castilla-La Mancha en direcciones opuestas.

Debe observarse que los efectos de la disminución de escaños en la composición de la Cámara adquieren un especial significado cuando el legislador se aleja de la opción de la proporcionalidad en las reformas electorales.

No puedo menos que compartir el criterio de que muchas de las reformas impulsadas por el Partido Popular, destinadas a disminuir el número de representantes en los Parlamentos autonómicos, respondían, en buena medida, a una estrategia de comunicación social³³. A pesar de no contar con los apoyos suficientes para que pudieran, incluso, prosperar, de ellas se hacían eco, con bastante antelación y antes de su tramitación, los medios de comunicación. Por otro lado, muchas de las propuestas de reformas no tenían nada de inocentes si se analizan en detalle y se proyecta en sus resultados la conjunción de los elementos que integran el sistema electoral concreto. No son pocas las propuestas de reforma que podían beneficiar en su diseño al partido que las impulsaba.

En todo caso, parece claro que tales intentos ni convencieron ni evitaron que en las siguientes elecciones los ciudadanos votaran a partidos que defendían sin tapujos la necesidad de reformar los sistemas electorales para hacerlos más justos y equitativos. Defensa ésta que parecía circunscribirse a la demanda, especialmente reiterada, de IU³⁴ en el ámbito de las elecciones generales, aunque no exclusivamente³⁵.

33 Entre otros, ARANDA ÁLVAREZ, E., «Calidad democrática y reformas electorales en las Comunidades Autónomas»..., *op. cit.*, p.182.

34 Por ejemplo, UPyD, también la reclamaba. En el ámbito autonómico, en la Asamblea de Madrid, el Grupo Parlamentario de UPyD registró el 6 de octubre de 2011 una Proposición de Ley para la modificación de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, donde instaba también al Gobierno de la Comunidad de Madrid a la reforma del Estatuto de autonomía y a la presentación de un Proyecto de Ley de iniciativa legislativa de la Asamblea ante el Congreso de los Diputados para la modificación de la LOREG. Se proponía rebajar el umbral de voto del 5% al 3%, el cambio del sistema D'Hondt al sistema Hare, la reducción del número de diputados de 129 a 70, el desbloqueo de las listas electorales utilizando el método Balinski y Laraki, la incompatibilidad del cargo de Diputado con el cargo de Alcalde o Concejal y la reducción de los gastos electorales. (Vid. BOAM, n. 191, 11 de julio de 2014, p. 23029).

35 Sirvan de botón de muestra, las reiteradas e históricas propuestas de IU para reducir a una sola circunscripción las cinco circunscripciones electorales en las elecciones a la Asamblea de la Región de Murcia antes de la reforma de 2015 de la Ley electoral. A tales efectos, véase, SIERRA RODRÍGUEZ, J., *op. cit.*, p. 181.

III. IMPULSO Y CONTENIDO MATERIAL DE LAS PROPUESTAS DE REFORMAS TRAS LOS COMICIOS AUTONÓMICOS DE 2015

1. Perspectiva de conjunto y tipos de reforma electoral

Amén de las reformas efectivas centradas en la disminución del número de escaños de la legislatura 2011-2015 el descontento ciudadano, como ya se ha dicho, terminó abocando a que los nuevos partidos emergentes nacidos al amparo de la decepción con los partidos tradicionales irrumpieran también en las elecciones autonómicas de 2015. El mismo sistema electoral³⁶ alumbraba un escenario de fuerte fragmentación política en los Parlamentos Autonómicos. Los gobiernos en minoría marcan tendencia y los acuerdos programáticos para cambiar la ley electoral se imponen en los acuerdos de gobiernos.

El resultado de las urnas propició *ab initio* en el seno de varios Parlamentos autonómicos un debate de calado sobre la necesidad de reformar aspectos esenciales del respectivo sistema electoral. Debate vicario, en cierto modo, de la demanda de la que se habían hecho eco los nuevos partidos en sus respectivos programas electorales ante los ciudadanos sobre la necesidad de contar, entre otras, con un sistema electoral más justo que diera igual valor al peso del voto de los ciudadanos para elegir a sus representantes.

Pero no solo, junto a la demanda de contar con un sistema electoral que mitiga los efectos de la desigualdad en cuanto al peso en el valor del voto, y con el objetivo de hacerlos más proporcionales, se proponen otras medidas que se entienden dentro del ámbito de la «regeneración democrática». Algunas de las reformas que se prometen inciden no solo en los elementos que integran *stricto sensu* el sistema electoral (fórmula electoral, rebaja de la barrera electoral, reparto más equitativo en la atribución de escaños en atención a la población, listas abiertas con voto preferencial, listas cremalleras, etc.) sino que también afectan a otros aspectos del régimen electoral a través de cual se articula el derecho de la participación política (facilitar la participación política, especialmente de los colectivos más vulnerables; remover los obstáculos del voto en el exterior; campañas electorales y la imposición legal, en su caso, de realizar debates electorales televisados, etc.), y al sistema de partidos políticos (realizar primarias obligatorias, etc.).

No es de extrañar, pues, que nuevas fuerzas políticas o coaliciones de partidos que con el mismo sistema electoral habían conseguido acceder, ahora sí, al

³⁶ En las trece Comunidades autónomas en las que se celebraron elecciones autonómicas Podemos obtuvo escaños en todos los Parlamentos autonómicos y Ciudadanos accedió a la representación en diez de ellos: Aragón (Podemos 14 escaños y Cs 5 escaños); Asturias (Podemos 9 y Cs 3); Baleares (Podemos 10 y Cs 2); Canarias (Podemos 7); Cantabria (Podemos 3 y Cs 2); Castilla La-Mancha (Podemos 3); Castilla León (Podemos 10 y Cs 5); Extremadura (Podemos 6 y Cs 1); Madrid (Podemos 27 y Cs 17); Navarra (Podemos 7); Murcia (Podemos 6 y Cs 4); La Rioja (Podemos 4 y Cs 4) y Comunidad Valenciana (Podemos 13 y Cs 13).

español planteasen la reforma de algunos aspectos del sistema que les pudiera excluir en el futuro de la representación parlamentaria, incluso, obteniendo más votos que otros partidos en idéntica circunscripción. Esta demanda, obviamente, no ha sido en modo alguna exclusiva de los ya no tan nuevos partidos, también de quienes se habían quedado a las puertas de entrar en sus respectivos Parlamentos por efecto del sistema electoral en legislaturas pasadas (básica, aunque no exclusivamente, por el efecto de la barrera electoral).

La demanda sobre un sistema electoral que propiciara la igualdad en el peso del voto de los ciudadanos cuando eligen a sus representantes caló en la ciudadanía. Ello explica también las sinergias políticas en determinados ordenamientos autonómicos cuando cambia el signo político del partido o coalición de partidos que les gobierna tras las elecciones de 2015 (C. Valenciana) o los pactos que debían realizar para alcanzar el gobierno de la Comunidad con el apoyo de partidos emergentes (por ejemplo, el caso de Murcia que para investir a su Presidente, el PP recibió el apoyo del Ciudadanos con el acuerdo de reformar la ley electoral en dirección opuesta a la que había defendido el mismo partido en la anterior legislatura autonómica) han activado la puesta en marcha de las respectivas reformas.

En la Comunidad de Madrid, tras ganar el PP en las elecciones de 2015 y gobernar sin la mayoría absoluta, el 23 de mayo de 2016, la Presidenta de la Comunidad da luz verde a la reforma del Estatuto de autonomía. Tal y como se hacen eco los medios de comunicación³⁷, la reforma tiene como objeto reducir la composición de la Asamblea de Madrid, fijando una horquilla entre 80 y 100 diputados. También anuncia la posibilidad de crear varias circunscripciones cuyo número no detalla. Ahorro económico y mayor cercanía entre representantes y representados constituyen la línea argumental de un discurso inserto entre las medidas de regeneración democrática.

Tras las mismas elecciones, en Asturias y en Canarias se retomaron las propuestas de reformas tramitadas en la legislatura de 2011. En Asturias, en la actual legislatura, se ha presentado la Proposición de Ley de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General³⁸. En Canarias se ratifica la propuesta de reforma del Estatuto, a la que ya hemos hecho referencia, y que analizaremos posteriormente.

Amén de la concluida reforma electoral que se ha llevado a término en Murcia, las reformas que se plantean en Canarias y en la Comunidad Valenciana plantean la oportunidad de compatibilizar la reforma de los Estatutos de autonomía a la vez que sus respectivas leyes electorales y, en su caso, de priorizar por los tiempos el alcance de las reformas. En Canarias la reforma del Estatuto está en trámite en sede del Congreso de los Diputados, a la vez que paralelamente una

37 Véase *el Mundo* que bajo el titular «Cristina Cifuentes aprueba modificar el Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid» recoge las distintas medidas que tienen como objetivo «acercar la política a los ciudadanos» (<http://www.elmundo.es/madrid/2016/05/23/5742e236e5fdea3e7b8b45c9.html>).

38 *BQJG*, 19-1, 3 de febrero 2016.

Comisión del Parlamento también la estudia. En la Comunidad Valenciana se ha abierto un debate sobre la necesidad de abordar una, otra o las dos. Ello justifica un estudio sobre la mecánica de la reforma en ambos ordenamientos autonómicos. No obstante, con carácter previo, debemos precisar el objeto de las reformas que se plantean llevar a cabo.

El nexo común de todas las reformas electorales que se están abordando en las respectivas Asambleas, o la que ya se ha concluido en Murcia, afecta a algún aspecto del sistema electoral. En algún supuesto, como el de Canarias, la reforma que se estudia afecta al sistema electoral en su conjunto. En el caso valenciano, la reforma que se pretende abordar afectaría a algunos de los elementos del sistema electoral y a otros aspectos del régimen electoral. Esta también es la situación en el Principado de Asturias donde se plantea no solo la reforma del sistema electoral sino determinados aspectos del régimen electoral (presentación de candidaturas, imposición de primarias para optar a ser cabeza de lista, régimen de incompatibilidades, etc.). En Murcia, a través de la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia se reforma profundamente el sistema electoral y se abordan otros aspectos del proceso electoral.

Fuera de estos ejemplos, destacan otros compromisos verbales entre el partido de gobierno y otras fuerzas políticas para reabrir de nuevo reformas electorales. El caso más paradigmático es el de Castilla-La Mancha. Según revelaban los medios de comunicación el PSOE y Ciudadanos han llegado al acuerdo de volver a reformar el Estatuto de autonomía y la Ley electoral castellano manchega³⁹. La idea, tal y como trasciende en los medios de comunicación, es tramitar la reforma en los primeros meses de 2018 con el acuerdo de todas las fuerzas políticas. Se baraja, entre otras, aumentar el tamaño de las Cortes.

2. El estado de la cuestión en las CCAA uniprovinciales con circunscripciones infra provinciales.

El Principado de Asturias junto con la Región de Murcia han sido, y Asturias sigue siéndolo, las dos Comunidades uniprovinciales que optaron por circunscripciones infraprovinciales. Ello ha dado lugar, como en tantas ocasiones se ha repetido y analizado, a una gran distorsión en la desigualdad del valor del voto entre los distritos y las fuerzas políticas votadas por efecto de la desproporcionalidad⁴⁰.

39 <http://www.periodicoclm.es/articulo/politica/page-rivera-ciudadanos-gobierno-acuerdo-fulminar-ley-electoral-cospedal-estatuto-castilla-la-mancha/2017042117125900676>; <http://www.lanzadigital.com/castilla-la-mancha/castilla-la-mancha-pretende-acordar-una-reforma-estatutaria-elimine-aforamientos-cambie-ley-electoral-blinde-los-derechos-sociales/>

40 Véase, por todos, SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Dykinson Madrid, 2017.

Sin embargo, y aún siendo cierto que este hecho ha estado muy presente en el debate académico y político⁴¹, la preocupación por el cambio no se hace efectiva, al menos en Murcia⁴², hasta que se conecta el debate sobre la preocupación la ciudadana y la irrupción de nuevas fuerzas políticas que condicionan de manera efectiva la investidura del Presidente de Murcia tras las elecciones de mayo de 2015. Resulta ilustrativo comprobar, en perspectiva histórica, que independientemente de quien fuera el partido ganador en las correspondientes elecciones, la oposición demanda el cambio de la ley electoral. Por ejemplo, tal y como ha analizado Sierra Rodríguez, en el año 1989 el Grupo Parlamentario Popular presentó una reforma de la ley electoral en la que se demandaba una circunscripción única y que no prosperó. Tras las elecciones autonómicas de 1995, el PP e IU firmaron un acuerdo para reformar el sistema electoral y adoptar una circunscripción única. No obstante, la propuesta presentada por IU, en julio de 1998, en esta dirección fue rechazada a través de una enmienda a la totalidad, a pesar de que en el discurso de investidura del Presidente del Gobierno Regional del PP, Ramón Valcárcel, había hecho alusión a la búsqueda del consenso para llevarlo a cabo. En 2003 se reitera la proposición de IU —Grupo Mixto— y el PP vuelve a rechazarla a través de una enmienda a la totalidad⁴³.

No podemos menos que recordar que la singularidad del sistema electoral de Murcia residía en una distribución de escaños en cinco circunscripciones infra provinciales (Valle del Guadalentín, Campo de Cartagena y Mar Menor, Vega del Segura, Noroeste y Río Mula y Altiplano). Tres de estas circunscripciones eran de baja magnitud electoral. Ello provocaba un efecto desproporcional, castigando a las fuerzas políticas minoritarias al conjugarse con una barrera electoral del 5% regional. Ésto ha supuesto la exclusión de diversos partidos que han concurrido a las elecciones en distintos períodos, sufriendo los efectos de la excluyente barrera regional, a pesar de haber podido obtener escaño en su respectiva circunscripción. Buena muestra de ello, por traer a colación ejemplos de las elecciones más recientes, es lo que sucedió en las elecciones de 22 de mayo de 2011, donde en la comarca de Vega del Segura, en la que se elegían 21 diputados, UPyD, pese a obtener el 5,4% de los votos del distrito electoral, correspondiéndole un diputado aplicando la regla d'Hont, no accedió al reparto de escaños porque a nivel regional obtuvo un 4,6% de los sufragios emitidos⁴⁴. En las elecciones de 2015, fue la coalición, que integraba a IU, «Ganar La Región de Murcia» la que se

41 Cfr. GÁLVEZ MUÑOZ, L., «El régimen electoral de Murcia», *Cuadernos de Derecho Público*, n. 22-23, 2004, pp. 402-404.

42 Para un estudio detallado sobre las distintas propuestas de reforma y la posición mantenida por los partidos políticos en Murcia en los distintos períodos, incluido el inmediatamente anterior a la reforma de 2015, remitimos a SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral...op.cit.*, pp. 174 a 195.

43 Cfr. SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral...op.cit.*, p. 181.

44 Cfr. SIERRA RODRÍGUEZ, J., *El sistema electoral...op.cit.*, pp. 128 y 129 y OLIVER ARAUJO, J., *Las barreras electorales...op.cit.*, pp. 146 y 147.

quedó fuera del reparto de escaño, también en la misma circunscripción, por haber obtenido el 4,8% regional, a pesar de que superó con votos al último partido que obtuvo escaño por esa circunscripción⁴⁵.

La reforma de la ley electoral de la Región de Murcia, operada por la Ley 14/2015 y aprobada por unanimidad de la Asamblea⁴⁶, rebajó la barrera electoral del 5% al 3% (art.15 LEM) y ha reducido las cinco circunscripciones a una única circunscripción (art. 13 LEM). Entre las reformas más significativas que afectan al proceso electoral, utilizado este término en sentido amplio, caben destacar: la obligación de realizar debates electorales durante el período de campaña electoral —art. 26.2 LEM—; la ampliación de las incompatibilidades —entre ellas, la de los miembros de corporaciones locales de los municipios de la Región de Murcia (art. 5.3 e) LEM—; y otros que afectan a la Administración Electoral, por ejemplo, la habilitación de la Junta Electoral de Murcia para imponer multas de hasta 1200 euros (art. 10 d) LEM).

En Asturias, como ya hemos avanzado, en la actual legislatura, el PSOE, IU y Ciudadanos retomaron la propuesta anterior y tras las elecciones de 2015 presentan conjuntamente la Proposición de Ley de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General. Esta proposición está basada en el Dictamen emitido en la Comisión de estudio a la que ya hemos hecho referencia.

Tal y como recoge la propia Proposición tres son los principios que inspiran la reforma. El primero, es el de equilibrio en la representación, y la igualdad en el valor del voto de todos los electores. Para ello se propone un cambio en el sistema de asignación de escaños por circunscripción, pasando de un sistema por fórmula d'Hondt a una cuota de reparto. «Este hecho permite que se mantenga la representación territorial adscrita para las circunscripciones Oriental y Occidental a la vez que se perfecciona el equilibrio entre los escaños asignados a las mismas y el porcentaje de población que suponen respecto del Principado en su conjunto. Segundo, se establece un sistema de miembros mixtos con la superposición de un distrito único de 10 escaños, los cuales pasan a asignarse en función de los mayores cocientes no usados tras aplicarse la fórmula d'Hondt en las circunscripciones».

El segundo principio que inspira la reforma se sustancia en la mejora de la rendición de cuentas de los diputados y fomentar la vinculación directa de todos los candidatos con sus electores. La proposición de ley introduce un sistema de listas flexibles o listas desbloqueadas. «Ello supone que el votante, de manera opcional, podrá marcar una serie de votos preferenciales dentro de la lista del partido por el que escoja votar. Aquellos candidatos que superen un umbral del 5 % sobre el conjunto de sufragios del partido pasarán a ser elegidos de manera preferente».

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Si bien la reforma fue impulsada por Ciudadanos, PSOE y Podemos.

El tercer principio es la mejora de la calidad democrática de los partidos políticos, el incremento de la transparencia y el fomento de la participación electoral. De entre las distintas medidas en este ámbito destaca la siguiente: «los partidos políticos y federaciones deberán seleccionar al candidato que presenten a la Presidencia de la Comunidad Autónoma, que encabezará la lista por la circunscripción que determinen, mediante un proceso democrático que garantice la concurrencia de candidatos y la participación directa de, al menos, sus militantes».

Una ambiciosa propuesta de reforma que se ha topado con numerosos obstáculos, tal y como vienen subrayando los informes de los servicios jurídicos de la Cámara, y sobre los que se han hecho eco los medios de comunicación⁴⁷.

IV. LAS VARIABLES JURÍDICAS Y POLÍTICAS EN LA MECÁNICA DE LA REFORMA ELECTORAL

1. Política y mecanismos de reforma

Que la reforma de los elementos que definen un sistema electoral no tiene nada de inocentes, es un hecho que está más que contrastado por la Ciencia Política. Sin embargo, hay un dato que conviene tener presente a la hora de analizar el impacto de las decisiones políticas defendidas y, en su caso, la responsabilidad de llevarlas a término —no como pura actuación de maquillaje mediático—, cuando, por lo demás, la viabilidad de la misma admite ser contrastada con la utilización de la técnica jurídica y de las mayorías que se requieren para hacerlas efectivas.

Resulta evidente que los Estatutos de autonomía regulan los aspectos básicos del sistema electoral como expresión de su autogobierno. Sin embargo, la ley electoral no solamente regula o desarrolla elementos nucleares del sistema electoral respectivo sino también múltiples aspectos del régimen electoral que exclusivamente le corresponde al legislador autonómico, desde una perspectiva competencial, normar. Tales competencias afectan, por ejemplo, a la vertiente prestacional del ejercicio del derecho de sufragio (incorporación de nuevas tecnologías en el sistema de votación); a la elección del tipo de listas —cerradas y bloqueadas o limitadas con voto preferencial—; a la opción, en su caso, de maximizar la apuesta de la composición paritaria del Parlamento; o a otras reglas de campaña electoral y/o de subvenciones y a tantas otras, tales como, la posibilidad de

⁴⁷ Véase, por ejemplo, <http://www.elcomercio.es/politica/201705/03/segundo-intento-reforma-electoral-20170503000550-v.html>. En esta línea la prensa destaca que «a instancias del informe de los servicios jurídicos de la Cámara, hubo que prescindir de planteamientos relevantes bien porque eran de competencia estatal, bien por problemas de inconstitucionalidad. Así se quedaron fuera las primarias obligatorias, los debates regulados, el voto anticipado, la sustitución de diputados...». El texto acabó centrándose en dos cuestiones: el desbloqueo de las listas y el diseño de un sistema de voto más proporcional que, manteniendo las tres circunscripciones, resultase más equilibrado.

establecer plazos distintos para el escrutinio (lo que podría incidir en el ejercicio efectivo del derecho de sufragio de quienes residen en el exterior).

Pues bien, a diferencia de la mecánica procedimental y de las mayorías necesarias para aprobar la reforma de los Estatutos de autonomía, las leyes electorales autonómicas alcanzan un blindaje para su reforma difícilmente justificable. Blindaje que no solo impacta en la aprobación y/o reforma de los elementos nucleares del sistema electoral sino en el conjunto de la ley electoral. Sin olvidar que muchos de los preceptos contenidos en las mismas, además —y en mala técnica normativa— plasman normativa básica de la LOREG que, a su vez, ya ha sido reformada por el legislador orgánico sin ser reflejada, siquiera, en la ley electoral autonómica.

Por ello no puedo dejar de compartir el parecer de Garrorena cuando afirma que «la Constitución para los postulados básicos y más generales del derecho de sufragio y el Estatuto de Autonomía para las opciones primarias del modelo electoral autonómico (...) satisfacen, en mi concepto, todas las exigencias de rigidez que el régimen electoral de las Comunidades Autónomas pudieran tener, y hacen verdad la afirmación de que la rigidez de la ley electoral no encuentra respaldo suficiente en ninguno de los fines que este instituto tiene atribuidos»⁴⁸. Sin duda, el «núcleo electoral» autonómico lo constituyen aquellas normas que por estar contenidas en el Estatuto son normas que forman parte del bloque de constitucionalidad, jerárquicamente superiores, y supuestamente dotadas de mayor rigidez. De ahí que éstas conforman canon de constitucionalidad frente a lo que las leyes electorales autonómicas desarrollen de ese contenido electoral estatutario.

Amén de las consideraciones que cabría realizar, y que excederían de este trabajo, sobre cuáles son las normas electorales que deben ser blindadas por el Estatuto y cuáles las desarrolladas por ley autonómica; la pregunta que debiéramos formularnos es por qué resulta más fácil reformar un Estatuto de autonomía que una ley electoral blindada por mayorías que petrifican esa ley autonómica.

A mi juicio, con independencia de cualquier valoración y análisis técnico-jurídico, la exigencia de incisivas mayorías cualificadas para reformar la ley condiciona un debate político que no termina de transparentar a la ciudadanía los objetivos que se persiguen con la reforma a la vez que dificulta el alcance de las mismas aunque, incluso, sean meramente técnicas al objeto de dotar de seguridad jurídica a la norma electoral desfasada en el tiempo.

Con la oleada de reformas estatutarias iniciadas en el 2006 se ha reforzado aún más la tendencia a exigir mayorías reforzadas para aprobar las leyes electorales. Sin

⁴⁸ Efectivamente, «Como refuerzo de la supremacía no puede existir porque tal supremacía no concurre en el caso de la ley electoral autonómica y como técnica para la estabilidad normativa y para la defensa de las minorías carece de toda justificación porque esos fines ya los cumplen o aseguran otras normas; justo aquellas únicas en las que tiene sentido que el principio de las mayorías ceda al mayor valor de otros bienes» (GARRORENA MORALES, A., «Reforma y rigidez de la ley electoral en las Comunidades Autónomas», en *Nuevas expectativas democráticas y elecciones*, Iustel, Madrid, 2008, p. 68).

duda, han aumentado los ordenamientos autonómicos que han petrificado sus leyes electorales como ha sido puesto de relieve⁴⁹. Buen ejemplo de ello es lo que ha ocurrido con las reformas de los EEAA de la C. Valenciana de 2006, que incrementó la mayoría exigida de 3/5 a los 2/3; el de les Illes Balears de 2007, que pasó de la mayoría absoluta a exigir 2/3 o el de Cataluña de 2006, que exige ahora expresamente la mayoría de 2/3 para su aprobación. En la actualidad, la gran mayoría de los ordenamientos autonómicos prevé el carácter reforzado de su ley electoral. La exigencia de mayorías cualificadas, que van de la mayoría absoluta hasta la mayoría de 2/3, invade el panorama autonómico.

La exigencia de mayorías altamente cualificadas condiciona decisivamente la posibilidad de reformar las leyes electorales autonómicas, petrificándolas en todos sus aspectos. Su afectación al discurso político adquiere magnitudes relevantes. Por lo demás, puede, como ocurrió en la legislatura de 2011, coadyuvar al partido del gobierno a proponer reformas que pudieran alcanzar «buena venta» de cara a la ciudadanía pero cuya viabilidad en términos jurídico-políticos es prácticamente nula, trasladándose, incluso, la responsabilidad de su falta de viabilidad a la oposición a la que objetivamente la reforma del sistema electoral propuesto pudiera perjudicar.

Independientemente de que algunas de las reformas electorales que se proponen pudieran afectar al núcleo electoral del Estatuto de autonomía, lo cierto es que en el debate político actual se analiza la pertinencia de si las propuestas de reformas condicionan la previa reforma del Estatuto o si, por el contrario, la viabilidad de las mismas se alcanza con la exclusiva modificación de la ley electoral. Lo cierto es que dependiendo del alcance de las mismas una u otra vía resultaría factible. La lógica, sin embargo, de las mayorías en el ámbito de la reforma estatutaria no se acompasa con las mayorías que exigen las reformas de las leyes electorales. La consecuencia es nefasta para algunos ordenamientos.

Uno de los ejemplos que mejor ilustra la afirmación anterior es lo que ha ocurrido con la reforma del EACV de 2006 y se contrasta con la imposibilidad de reformar la LEV que debe hacer efectivo los mandatos estatutarios en la materia y que, sin embargo, no se ha reformado porque 2/3 de los diputados no han alcanzado un acuerdo sobre la reforma al mantener posiciones enfrentadas sobre el particular.

Ello ha acarreado serias disfunciones y el problema no se centra en lo que podríamos definir como cuestiones técnico-jurídicas sino en las mayorías políticas necesarias para resolverlas adecuadamente. Siguiendo con el ejemplo, si con la reforma del Estatuto valenciano en el 2006, se suprimió la referencia a la barrera electoral, tras arduas negociaciones entre las distintas fuerzas parlamentarias para alcanzar el necesario consenso, lo cierto es que la vigente ley electoral de 1987 la sigue contemplando en el art. 12.a): «No se tienen en cuenta aquellas candidaturas

49 Entre otros, GARRORENA MORALES, A., «Reforma y rigidez...», *op. cit.*, pp. 35 a 43.

que no hubieran obtenido al menos el 5 % de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana». En consecuencia, y a pesar de su supresión en el Estatuto, se sigue aplicando dicha barrera electoral porque no se ha conseguido el consenso suficiente para modificar la LEV. Se ha trasladado una decisión política, resuelta técnicamente en el marco estatutario, a un callejón sin salida en la ley autonómica dado el necesario concurso del PP para proceder a la reforma de la LEV. Ello, al menos, hasta la actual legislatura donde las mayorías podrían arrojar un resultado diferente.

En todo caso, podemos afirmar que la entrada de nuevas fuerzas políticas en las elecciones autonómicas de 2015 también parece marcar un punto de inflexión en esa trayectoria hasta hace bien poco ascendente de blindar las leyes electorales autonómicas exigiendo unas mayorías cada vez más incisivas para su aprobación y reforma. Efectivamente, en distintos ordenamientos se plantea rebajar la mayoría cualificada que petrifica cualquier posibilidad de reforma de la ley electoral.

Una muestra de ello es lo que ocurre con la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en la que se propone rebajar de 2/3 a 3/5 la mayoría necesaria.

2. La propuesta de reforma del sistema electoral en el Estatuto de Canarias

El sistema electoral canario cuenta con el dudoso honor de ser calificado como el sistema más desigual e injusto en cuanto al valor del voto de toda la España autonómica y el que acusa mayores niveles de *Malapportionment* si se compara con otros países de mundo⁵⁰. Goza de unas características propias que lo hacen absolutamente diferente al resto de CCAA, incluyendo a Baleares. Sin duda, y como desde el inicio ha denunciado la doctrina⁵¹, es un sistema desproporcional, poco representativo de la distribución de fuerzas políticas en Canarias y resulta «hasta frustrante e injusto»⁵².

Ello se produce básicamente por una atribución de escaños en las circunscripciones electorales, las islas, que no atienden a criterios de población. Por razones históricas, con pleno amparo constitucional, se optó estatutariamente, con el

50 Véase, FERNÁNDEZ ESQUER, C. y MONTERO, J. R.; «El sistema electoral canario: Representación desproporcional y desigualdad del voto», en *Textos para la reforma electoral de canarias*, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, 2016, tabla 5, p. 59. También las denuncias reiteradas al respecto de LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario. La insoportable permanencia de una Disposición transitoria», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 51, 1997, pp. 95-139.

51 Como bien define Hernández Bravo de Laguna, refiriéndose al sistema electoral canario, «ese Guadiana que aparece y desaparece por épocas de la escena política de las islas, ha sido siempre una cuestión problemática en la vida política canaria, un asunto polémico recurrente en el Archipiélago desde los tiempos preautonómicos...» (HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, J., «La posición de las islas no capitalinas en Canarias, Mecanismos de defensa de sus intereses al margen del sistema electoral», en *Textos para la reforma electoral de Canarias*, op. cit., p. 127).

52 *Ibidem*, p. 127.

posterior aval del TC⁵³, por lo que se conoce como el sistema de la triple paridad en el sistema de atribución de escaños que, a la postre, y en la actualidad, se traduce en que el voto del 83% de los electores decide el 50% de los escaños mientras que el 17% restante decide quiénes integran la otra mitad del Parlamento de Canarias.

Efectivamente, la atribución de escaños en un Parlamento de 60 diputados que atiende a idéntica distribución en número de escaños entre las islas capitalinas (15 escaños para Tenerife y 15 escaños para Gran Canaria), las no capitalinas frente a su respectiva isla capitalina (Fuerteventura 7 y Lanzarote 8/ La Palma 8, Gomera 4 y el Hierro 3) y las dos provincias (que en el conjunto de las islas que integran cada provincia suman un total de 60 escaños, 30 escaños por provincia) ha conllevado a que se haya atribuido un número de escaños proporcionalmente mayor a las islas con menor densidad poblacional. El voto de los ciudadanos de la isla menos poblada, el Hierro —con 3 escaños y 10.685 electores— vale algo más de 17 veces que la de los votantes de la isla con mayor número de habitantes, Tenerife —con 15 escaños y 706.220 electores—.

Si a ello unimos la interacción de una serie de elementos estructurales que definen y determinan los efectos del sistema electoral —como son el tamaño del Parlamento, la fórmula electoral para la traducción de los votos emitidos en escaño, la magnitud de las circunscripciones electorales y la barrera electoral—, tal y como se configura en el vigente Estatuto, tras su reforma de 1996, hace que en un Parlamento más bien reducido, con muchas circunscripciones, con un prorrateo desviado alto de atribución de escaños, con una magnitud baja de escaños en algunas de las islas y una barrera electoral excesivamente desmesurada y sin parangón, acrecienten la desproporcionalidad desde la perspectiva de la representación política⁵⁴. Sin duda se desvirtúa en grandes magnitudes el principio de igualdad en el derecho de sufragio⁵⁵.

Especialmente desmesurada ha resultado la barrera electoral impuesta en el Estatuto de autonomía⁵⁶. Debe recordarse que en la primera redacción del Estatuto de Autonomía de Canarias del 82, la barrera electoral se fijó de forma alternativa en el 5% regional o en el 20% insular para poder acceder al reparto de escaños. En la reforma del Estatuto que se operó en 1996 se fijó alternativamente en el 6% regional o el 30% insular, al que se añadió el supuesto —al que no se aplicaba el 6% o el 30%— de ser la «primera fuerza» en la isla. Extremo éste, como recuerda López Aguilar, «introducido en la fase final de la elaboración de

53 Véase la STC 72/1989, dictada en recurso de amparo, y la STC 225/1998, recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo.

54 Por todos remitimos a ÁLVAREZ GIL, R., *El principio constitucional de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario. Análisis de su experiencia histórica en el autogobierno*, Aranzadi, Navarra, 2015.

55 Véase, por todos, LÓPEZ AGUILAR, J. F.; «El sistema electoral autonómico canario: Una revisión necesaria, imperiosa e inaplazable», en *Textos para la reforma electoral de Canarias*, *op. cit.*, pp. 154 y ss.

56 Sobre el particular, remitimos, entre otros a PÉREZ SÁNCHEZ, G., «Las barreras electorales», en *Textos para la reforma electoral de Canarias*, *op. cit.*, pp. 70-102.

la reforma al objeto de evitar el perverso efecto de «dejar sin representación» a una fuerza insularista que, aun no habiendo superado el 30% insular (por la fragmentación del voto que es frecuente en varias islas), haya sido nada menos que la primera fuerza en apoyos electorales por esa circunscripción en los comicios autonómicos»⁵⁷.

Sin duda, varias de las funciones que un sistema electoral está llamado a cumplir en el seno de un sistema político (generar gobierno, generar representación y generar legitimidad) no se cumplen en el sistema electoral canario (SEC). Solo cabe constatar que en la historia del autogobierno de Canarias los pactos y sus rupturas han protagonizado la inestabilidad de los Gobiernos en varias legislaturas. Ni una sola vez en democracia en Canarias ha habido un partido que se haya alzado con la mayoría absoluta en las elecciones. Y ello en un escenario tanto de mayor como de menor fragmentación parlamentaria.

Pero a más, el SEC ha arrojado, como en la actual legislatura, un escenario donde la *tercera* fuerza política en número de votos obtiene 3 escaños más (18 CC) que la *primera* fuerza en número de votos (15 PSOE) y 6 escaños más que la segunda fuerza en número de votos (PP). Es decir, que el segundo partido más votado, con poco más de 3.000 votos, en relación con la tercera fuerza política, ha obtenido 6 escaños menos. Alzándose la tercera fuerza en votos con el mayor número de escaños⁵⁸.

Esto no solo ha sucedido en las últimas elecciones autonómicas. En las elecciones de 1999 el tercer partido en votos (PSOE) obtuvo 4 escaños más que la segunda fuerza política (PP) con una diferencia de más de 25.000 votos. O, a la inversa, que en 2003 con algo más de 46.000 votos de diferencia entre la segunda y la tercera fuerza política igualasen en escaños.

Evidentemente, ello es una consecuencia del efecto del SEC y de la distinta desigualdad en el peso del voto de los electores que genera una enorme desproporcionalidad en el ámbito de la representación. Si bien resulta legítimo articular mecanismos para que el hecho diferencial canario también se haga notar en representar a todas las zonas del territorio en términos constitucionales, y en consecuencia que cada una de las islas constituya circunscripción electoral, tal y como mandata por lo demás el vigente Estatuto de Autonomía. No es menos cierto que, paliar el déficit de representación de las islas más pobladas y mejorar la proporcionalidad en el ámbito de la representación, constituye un deber inexcusable del legislador, si se quiere mitigar la desafección ciudadana y la convicción de que el voto no sirve para cambiar los respectivos gobiernos.

Teniendo presente algunas de estas coordenadas y con una plataforma social que subraya los déficits y trata de impulsar los cambios desde los partidos y en el

57 LÓPEZ AGUILAR, J.F., «Derecho Electoral autonómico y potestad autorganizatoria de las CC.AA.», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 8, 1999, p. 255.

58 Descontando el hecho de que en estas elecciones la primera fuerza política con 182.006 votos obtuviera 15 escaños y que otra fuerza política con 5.090 votos haya obtenido 3 escaños.

Parlamento⁵⁹, el final de la legislatura autonómica 2011-2015 se saldó con la aprobación en el Parlamento de Canarias, por mayoría de tres quintos, de la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía. El 24 de marzo de 2015, se aprobó con los votos favorables del Grupo Nacionalista Canario-(Coalición Canaria-PNC) y del Partido Socialista Canario la propuesta de reforma⁶⁰ que se elevó al Congreso de los Diputados y que lo ha avalado en el debate a la totalidad en la actual XII Legislatura —tras decaer por finalizar la X y la fallida Legislatura XI— por 236 votos a favor, 97 en contra y 8 abstenciones.

En la actualidad, y tras la presentación de enmiendas al articulado⁶¹, está pendiente de informe en la Comisión Constitucional. A la vez, en la actual legislatura, el Parlamento de Canarias ha creado una Comisión de estudios del sistema electoral canario que ya ha llamado a comparecer a distintos expertos en la materia⁶².

La propuesta de reforma estatutaria va en una doble dirección. Por un lado, el art. 37.2 determina que una ley del Parlamento de Canarias aprobada, ahora, por una mayoría de tres quintos, a diferencia de los dos tercios exigidos por la vigente Disposición transitoria primera, regulará el régimen electoral con arreglo a una serie de elementos básicos que relaciona. De entre éstos cabe destacar que, al igual que en el vigente Estatuto, el sistema electoral será el de representación proporcional⁶³; el número de diputados no puede ser inferior a cincuenta ni superior a setenta⁶⁴. Debe hacerse notar que, en relación con la barrera electoral, y a diferencia de lo que dispone la actual y vigente Disposición transitoria primera, el art. 37 de la propuesta de reforma expresamente prevé que la ley electoral establecerá el porcentaje mínimo de votos que deben obtener las listas electorales para acceder al reparto de escaños. En tanto no se apruebe la ley electoral, ese porcentaje mínimo de votos queda fijado en el apartado 2 de la Disposición transitoria primera de la propuesta de reforma que prevé una bajada significativa de la barrera electoral, y a las que nos referiremos con posterioridad.

No obstante, lo más significativo es la previsión, por un lado, de que «Las circunscripciones electorales podrán ser de ámbito autonómico, insular o de ambas. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife, constituyen una circunscripción electoral» [art. 37.2, c), propuesta de reforma del Estatuto]. Por otro lado, la prohibición expresa de que «A ninguna circunscripción insular se le podrá asignar un

59 Demócratas para el cambio constituye el foro cívico que desde 2007 denuncia e impulsa tales cambios. Para conocer su devenir, véase, «Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el cambio. Mención especial al pacto para la democracia en Canarias», en *Textos para la reforma electoral de Canarias*, *op. cit.*, pp. 203 a 272.

60 BOPC, n. 151, de 13 de abril de 2015.

61 BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-4, de 23 de noviembre de 2017.

62 Las últimas comparecencias se produjeron el 8 de mayo de 2017.

63 Lo que se corresponde con el vigente art. 9.2 del EACan.

64 Al igual que prevé el actual art. 9.3 del EACan.

número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho» [art. 37.2, e), propuesta de reforma del Estatuto].

Con la previsión de compatibilizar, incluso, la circunscripción insular con una autonómica se acoge, entre otras, la antigua y actual demanda del PSOE que pone el acento en una doble dirección: Por un lado, introducir una variable que dote al sistema de mayor proporcionalidad y, por otro lado, acoger un sistema que permita salvar el enfrentamiento entre las islas no capitalinas frente a las capitalinas. Una lista autonómica que permita realizar un discurso que no alimente el comúnmente conocido como pleito insular.

Así y todo, se sigue previendo una Disposición transitoria primera, relativa al sistema electoral, que concreta los distintos aspectos del art. 37 *hasta que se apruebe la ley* electoral, y que reza así: «1. Hasta tanto no se apruebe la Ley electoral prevista en el artículo 37 del presente Estatuto, se fija en 60 el número de diputados del Parlamento de Canarias, distribuidos de la siguiente forma: 3 por El Hierro, 7 por Fuerteventura, 15 por Gran Canaria, 4 por La Gomera, 8 por Lanzarote, 8 por La Palma y 15 por Tenerife. 2. A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15 por ciento de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular, o, sumando los de todas las circunscripciones insulares hubieran obtenido, al menos, el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma».

En fin, tal disposición sigue admitiendo, hasta que se apruebe la ley electoral, el actual sistema de distribución y asignación de escaños y que la Isla de Fuerteventura con más habitantes que la Isla de la Palma siga teniendo menor asignación de escaños que aquélla. Ello resulta absolutamente incongruente con el mandato contenido en el art. 37. Por otro lado, se observa la resistencia de los partidos, salvo la posición de Podemos, a la hora de rebajar el número de escaños tradicionalmente atribuidos a cada Isla, bajo el argumento de encontrar el consenso entre los distintos partidos.

3. El debate sobre la reforma en la Comunidad valenciana: Estatuto de Autonomía vs. ley electoral

Son numerosas las voces en el ámbito académico que desde hace ya tiempo ponen el acento en la necesidad de reformar distintos aspectos de la Ley 1/1987, de 21 de marzo, Electoral Valenciana que tiene por objeto regular las elecciones a Les Corts⁶⁵.

65 Véase, por todos, MARTÍNEZ SOSPEDRA, M., «Sobre la necesidad de una reforma de la Ley Electoral valenciana (los condicionantes constitucionales y estatuarios de la Ley Electoral)», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.18, 2007, pp. 121-145.

El punto de inflexión de esta demanda lo constituye el hecho de que el Estatuto de autonomía de 2006⁶⁶ (arts. 23 y 24 EACV) ha afectado nuclearmente a numerosos preceptos contenidos en la LEV. Ley que, a pesar de sus tres décadas de vigencia, no ha sido modificada en ninguno de sus preceptos de forma expresa. Los motivos son bien conocidos y, entre ellos, el más destacable: la falta de voluntad y/o la incapacidad de las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria para alcanzar un acuerdo sobre aspectos absolutamente esenciales del sistema electoral valenciano que por mandato estatutario expreso deben ser concretados por la propia ley electoral. No resulta en absoluto baladí el hecho de que se exija una mayoría de 2/3 para poder reformar la LEV. Mayoría que, sin ambages, ha impedido cristalizar hasta ahora un acuerdo entre las distintas fuerzas políticas con representación parlamentaria en les Corts para su reforma.

Las consecuencias de no proceder a la reforma de la LEV también resultan harto conocidas: falta de adecuación de la norma a algunos de los mandatos estatutarios, cuando no los contraviene directamente; falta de concreción de algunos aspectos que acarrea una auténtica falta de seguridad jurídica, falta de adecuación a las disposiciones comunes que contiene la LOREG, lo que contraviene directamente a la misma. Todo ello sin perder de vista la ausencia de un espíritu de avanzar ante nuevas realidades regulando aspectos esenciales del mismo que mejorarían distintos ámbitos del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo.

Las nuevas Corts surgidas de las elecciones de mayo de 2015 y el nuevo Gobierno, fruto del pacto PSOE-Compromís, muestran una clara disponibilidad a recorrer parecido camino. En esta línea conviene subrayarse que, por un lado, el Pleno de les Corts, de 21 de octubre de 2015, acordó crear la Comisión especial de estudio respecto a la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana⁶⁷.

Debe hacerse notar que el acuerdo de constitución de esta Comisión responde a un texto pactado de aproximación⁶⁸ entre la propuesta presentada por el Grupo parlamentario Popular de crear una *comisión especial de estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del estatuto de autonomía*, y la propuesta presentada por el Grupo parlamentario Compromís de crear una *comisión especial de estudio sobre la posibilidad de una nueva ley electoral valenciana y la posibilidad de reforma del Estatuto de autonomía*.

De ahí que el objetivo de esta Comisión, según la resolución aprobada por el Pleno, fuera la de «realizar un estudio sobre la posibilidad de una amplia reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana para adecuarlo a las necesidades actuales de la sociedad valenciana, incluida la reforma del sistema electoral y cualquier otra medida orientada a incrementar los mecanismos de participación ciudadana y regeneración democrática». La Comisión, en su reunión de 20 de abril

66 Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

67 BOCV, núm. 30, de 5 de noviembre de 2015.

68 *Ibidem.*.

de 2016, aprobó su plan de trabajo⁶⁹. El orden del mismo resulta ilustrativo porque, en primer lugar, se establece que los trabajos de la comisión «se iniciarán con la reforma de la ley electoral y el sistema electoral valenciano». En relación con la misma se proponía abordar los contenidos siguientes: a) El derecho de sufragio activo y pasivo; b) Causas de incompatibilidad e inelegibilidad de las personas candidatas; c) Número de circunscripciones en las que se divide la Comunidad Valenciana; d) Número de escaños que corresponde, en su caso, a cada una de las circunscripciones; e) Listas electorales: cerradas y bloqueadas; cerradas y desbloqueadas; abiertas; f) Fórmula electoral; g) La paridad en las listas electorales. Listas cremallera; h) La barrera electoral. Porcentaje de sufragios válidamente emitidos para que una fuerza política pueda obtener representación en Les Corts; i) Voto por correo, voto anticipado, voto presencial, voto accesible, medios tecnológicos en el proceso electoral; j) Medidas para facilitar el voto de residentes ausentes; k) Primarias abiertas; l) Campaña electoral. Distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos. Obligatoriedad de celebrar debates electorales en medios de comunicación públicos; m) Subvenciones electorales, mecanismos de control, buzoneo centralizado; n) Administración electoral; o) Encuestas electorales; p) Sanciones, y q) Entidades locales menores.

Concluidos los trabajos, según disponía el segundo punto del plan, «se designará la ponencia que redactará el dictamen para su aprobación por la comisión; seguidamente, se redactará la Proposición de ley electoral valenciana, a propuesta de los grupos que aprueban el dictamen; la toma en consideración se someterá al Pleno de Les Corts para su tramitación, en su caso». El tercer punto de la misma expresamente establecía que «Superados estos trámites, darán comienzo los trabajos para la reforma del Estatuto de autonomía».

Por otro lado, paralelamente y por el carril gubernamental, el 19 de noviembre de 2015, se dictó la Resolución de la Consellera de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas por la que se creó el *Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana*, cuyo principal objetivo era la realización de un análisis y diagnóstico de las posibles modificaciones susceptibles de llevar cabo en el ámbito de la normativa electoral valenciana. La finalidad del mismo era servir de base para los inicios de un proceso de reforma de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en el marco del actual Régimen Electoral General y del Estatuto de Autonomía. En el Informe se debían plasmar las recomendaciones, propuestas de mejora, cambios normativos o sugerencias de buenas prácticas, que se estimaran convenientes. El 15 de febrero de 2016 el Observatorio entregó el Informe final que fue publicado⁷⁰ y que ha servido de base a la citada Comisión.

69 BOCV, núm. 74, de 4 de mayo de 2016.

70 *Drets*, n. 1, 2016, Monográfico Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana.

El 5 de julio de 2016, atendiendo al plan de trabajo aprobado por la citada Comisión, comenzaron las primeras comparecencias que se inició con los miembros que formaron parte del Observatorio electoral⁷¹.

Tal y como se hace constar en el Informe, éste contiene, por una parte, un documento común suscrito por la totalidad de los miembros del Observatorio, donde se resumen los principales planteamientos y propuestas de sus miembros, y una segunda parte compuesta por las diferentes ponencias que sirvieron de base al informe y, finalmente, un anexo con diferente documentación de apoyo. Los aspectos sobre los cuales existía un acuerdo mayoritario de los integrantes del Observatorio, se presentaron como propuesta conjunta y, aquellos otros donde existían diferentes opciones se citaron todas ellas.

La Comisión emitió su Dictamen el 15 de mayo de 2017⁷². En él se recogen las posiciones de los distintos grupos parlamentarios sobre las materias objeto de debate. En ocasiones y para determinados aspectos se reconoce la necesidad de reformar previamente el Estatuto de Autonomía. En la actualidad desconocemos si se llegará a los acuerdos para impulsar la reforma del Estatuto o proceder de forma posibilista a la reforma de la LEV, teniendo presente que en algunas cuestiones que afectan al SEV existe consenso, por ejemplo, la bajada de la barrera electoral.

V. CONCLUSIONES

Que los sistemas electorales no tienen nada de asépticos resulta más que una evidencia. No obstante, la entrada de nuevas fuerzas políticas en las Asambleas autonómicas, tras las elecciones de 2015, ha avivado el debate que, en ocasiones, ha culminado con reformas de leyes electorales autonómicas, que marca una nueva tendencia al tratar de suavizar aspectos del sistema electoral que van destinados a corregir la desigualdad del voto permitiendo, además, la entrada de fuerzas políticas que se habían quedado a las puertas de la entrada del Parlamento, incidiendo en un mayor equilibrio de la representación parlamentaria.

La necesidad de rebajar las excesivas barreras electorales, como expresión de la desigualdad del voto, se ha impuesto con fuerza en el debate político dada la entrada de nuevas fuerzas políticas que han defendido ante su electorado la necesidad de hacer un sistema de voto más igualitario a la vez que han sufrido o ven peligrar sus posiciones de futuro. Con ello no quiere decirse que sean exclusivamente las fuerzas políticas que irrumpen por vez primera en las Asambleas autonómicas las protagonistas de las reformas electorales que se han o

71 El Observatorio, integrado mayoritariamente por profesores especialistas en la materia, trabajó con absoluta independencia y abordó en su Informe algunas de las cuestiones básicas materiales y procesales sobre lo que, a su juicio, debía ser reformado o adecuado en una futura reforma de la LEV.

72 *BOCV*, n. 179, de 19 de mayo de 2017.

están sustanciando actualmente, pero sí que en ellas recae buena parte del impulso de las mismas.

Como expresión de la desigualdad en el peso del voto, debe destacarse que las dos únicas Comunidades uniprovinciales, salvando la singularidad de Baleares, que han atribuido escaños a circunscripciones infra provinciales han sido la Región de Murcia y el Principado de Asturias. En ambas se ha producido históricamente un intenso debate político y académico acerca de la necesidad de reformar el sistema electoral. En Murcia ha culminado con la reforma, sin embargo, en Asturias, hasta la fecha, la ambiciosa reforma del régimen electoral autonómico ha encallado y parece que lo único que pudiera prosperar es la reforma del SEA.

La barrera infranqueable que ha supuesto la mayoría altamente cualificada exigida por varios ordenamientos autonómicos para reformar su respectiva ley electoral no solo ha merecido la crítica por parte de un sector doctrinal sino que, en buena lid, en sede parlamentaria se plantea la necesidad de rebajar esas mayorías que petrifican una ley electoral autonómica al mismo nivel que lo hace la Constitución cuando, entre otras, exige la aprobación del principio de reforma por mayoría de 2/3 de cada Cámara para poder proceder a la revisión total de la misma o la reforma de los preceptos que se incluyen en lo que comúnmente se conoce como *núcleo duro* (art. 168 CE). Buen ejemplo de ello lo constituye la propuesta de reforma en el Estatuto de Canarias que prevé la rebaja de la mayoría de 2/3 a 3/5. Este debate también se plantea en la Comunidad Valenciana.

El blindaje de las leyes electorales al requerir mayorías casi pétreas para su reforma ha resultado el perfecto maquillaje de discursos políticos sabedores de la inviabilidad de la propuesta. Lo que ha permitido a los distintos actores electorales en el gobierno, en ocasiones, y otras en la oposición, defender posiciones sobre las que no se les pueden después exigir las oportunas responsabilidades. El transcurso del tiempo confirmará si otro de los efectos de la irrupción de nuevas fuerzas políticas, y, en consecuencia, de la fragmentación política, es el cambio de tendencia en esta materia.

Las leyes electorales regulan y desarrollan elementos del sistema electoral pero también a aspectos de hondo calado del régimen electoral, muchos de los cuales se vinculan a mejoras de la calidad democrática. De ahí que la exigencia de mayorías altamente cualificadas para reformarlas, limita y condiciona el alcance de cualquier tipo de reforma, independientemente de su carácter y oportunidad, a la vez que impide transparentar a la ciudadanía las auténticas motivaciones políticas.

Las reformas electorales que se están abordando van desde las que afectan *estricto sensu* al sistema electoral concernido a aquellas que abogan una reforma amplia del régimen electoral. Canarias y Murcia se ciñen, básicamente, a aspectos del sistema electoral, mientras que la Comunidad Valenciana o Asturias tratan de abordar distintos aspectos que afectan al régimen electoral autonómico.

Canarias prácticamente ciñe su debate a la reforma del SEC y su apuesta política se centra especialmente en la reforma del Estatuto de Autonomía. Resulta

más fácil modificar su norma institucional básica que reformar su ley electoral. Se juega a corto plazo en la medida que su Disposición transitoria refleja la aplicación del vigente sistema electoral, con la salvedad de la bajada de la barrera electoral. La negociación política se supeditará, en buena parte, a las negociaciones entre los partidos políticos en sede nacional.

En Canarias y la Comunidad Valenciana la opción del legislador autonómico se ve mediatizada por el debate entre la reforma del Estatuto de Autonomía y/o la ley electoral respectiva. Sin duda, esto pudiera servir de coartada para que no prosperen las reformas electorales antes de las elecciones autonómicas de mayo de 2019.

TITLE: The reform of the electoral systems after the autonomic elections of May 24, 2015: political and legal instruments

ABSTRACT: This paper analyses the current status of the different electoral reforms which have been promoted in various regional legal systems after the autonomous elections of 2015. The results of these elections have led to a deeply fragmented political scenario and, largely, debtor of the commitment undertaken by the political parties with the citizenship to make effective the adequate electoral reforms that would guarantee, inter alia, a more equal and fair electoral system. Various standard-setting instruments are analysed and contextualised, as well as the alternative options on which the need for a concrete legal reform rely.

RESUMEN: Este trabajo analiza el estado en el que se hallan las distintas reformas electorales que se han impulsado en diversos ordenamientos autonómicos tras las elecciones autonómicas de 2015. Los resultados de las mismas se han traducido en un escenario político profundamente fragmentado y, en buena parte, deudor del compromiso adquirido por los partidos con los ciudadanos de hacer efectivas las oportunas reformas electorales que garantizaran, entre otras, un sistema electoral más justo e igualitario. Se analizan y contextualizan los distintos instrumentos normativos a través de los cuales se están llevando a cabo, así como las distintas opciones sobre las que descansa la necesidad de la concreta reforma.

KEY WORDS: Autonomous electoral system, electoral constituency, electoral threshold, electoral reform, autonomous electoral law, electoral system, Statute of Autonomy, autonomous elections, electoral lists, political parties.

PALABRAS CLAVE: Sistema electoral autonómico, circunscripción electoral, barrera electoral, reforma electoral, ley electoral autonómica, régimen electoral, Estatuto de Autonomía, elecciones autonómicas, listas electorales, partidos políticos.

FECHA DE RECEPCIÓN: 10.10.2017

FECHA DE ACEPTACIÓN: 01.02.2018