

ALGUNOS PROBLEMAS EN LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER(*)

SUMARIO : I. INTRODUCCIÓN. II. LAS FUENTES NORMATIVAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS Y SU RELATIVA HOMOGENEIDAD. III. LA PROBLEMÁTICA DEL PRORRATEO DE ESCAÑOS ESTÁTICO Y LAS FLUCTUACIONES DEMOGRÁFICAS. A). Los modelos de prorrateo de escaños en los sistemas electorales autonómicos. B). El prorrateo de escaños de Islas Baleares y la STC 45/1992. C). El antiguo prorrateo de escaños de Castilla-La Mancha y la posible inconstitucionalidad sobrevenida por inactividad legislativa. D). El prorrateo de escaños en Canarias. IV. LA RIGIDEZ DE LAS LEYES ELECTORALES AUTONÓMICAS. V. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

(*) Investigador predoctoral. Universidad Autónoma de Madrid

Palabras clave: Sistemas electorales; Comunidades Autónomas; Prorrateo de escaños; Rigidez normativa.

I. INTRODUCCIÓN

En los estudios electorales en España el sistema electoral del Congreso de los Diputados es, con mucho, el que ha recibido una mayor atención. Aunque en menor medida, también existen diversos trabajos que se han ocupado de los elementos de los sistemas electorales autonómicos y sus rendimientos de forma comparada(1). Sin embargo, resulta inédita hasta la fecha una investigación que acometa un análisis sistemático de los problemas de articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos. Y ello a pesar de que existen problemas de diversa índole que, incluso, plantean problemas desde la óptica jurídico-constitucional.

El estudio sobre los sistemas electorales autonómicos y sus problemas se antoja especialmente relevante en la actualidad, debido a la importante cantidad de Asambleas legislativas autonómicas que han iniciado procesos de reforma de sus sistemas electorales. En la Región de Murcia se produjo una reforma electoral a comienzos de la actual legislatura; y en regiones como la Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias o el Principado de Asturias, la reforma se encuentra en tramitación parlamentaria o en fases anteriores de estudio. Algo que también sucede en el ámbito nacional, como evidencia la constitución

(1) Véase, entre otros, PALLARÉS (1998); HERNÁNDEZ BRAVO (1999); LÁZARO (2000); GAVARA (2007); PRESNO (2007); ÁLVAREZ CONDE (2009); GÁLVEZ (2009); OLIVER (2011); CALVET (2017).

el pasado 10 de mayo de 2017 de una Subcomisión para la reforma electoral en el seno de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados. Es por ello un buen momento para arrojar algo de luz sobre esta cuestión que, en comparación con otros aspectos más sustantivos del Derecho electoral autonómico, suele pasar desapercibida.

El trabajo seguirá la siguiente estructura. Tras esta introducción, se expondrá cuáles son las fuentes normativas que configuran los sistemas electorales autonómicos y se explicará los orígenes de los mismos, así como su relativa homogeneidad. En segundo lugar, se abordará la problemática del prorrateo de escaños *rígido* o *estático* y la jurisprudencia constitucional al respecto. En tercer lugar, se tratará la cuestión de la rigidez para la aprobación y reforma de las leyes electorales autonómicas, que se ha intensificado en la última oleada de reforma estatutarias. Por último, se formulará algunas recomendaciones para mejorar y clarificar la articulación de los sistemas electorales autonómicos y su inserción en el ordenamiento jurídico.

II. LAS FUENTES NORMATIVAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS Y SU RELATIVA HOMOGENEIDAD

Con carácter preliminar, resulta conveniente delimitar qué se entiende por sistema electoral en este trabajo. De entrada, quedan al margen todas aquellas cuestiones relacionadas con el régimen electoral en sentido amplio, como pueden ser, entre otras, aquellas que tienen que ver con la regulación del derecho de sufragio activo y pasivo, la financiación electoral, la campaña electoral, la Administración electoral, el escrutinio, los recursos electorales, etc. Por tanto, al hablar del sistema electoral se estará haciendo referencia al conjunto de reglas que integran lo que cabe calificar como *sistema electoral en sentido estricto*, esto es, todos los elementos que intervienen en el proceso de traducción de votos en escaños y cómo éstos se reparten entre los partidos contendientes: número de escaños en el parlamento, la delimitación, número y tamaño de las circunscripciones, el tipo de prorrateo de escaños, la fórmula electoral, la barrera electoral y la forma de la candidatura(2).

(2) MONTERO Y RIERA (2009).

Una vez precisado a qué nos referimos cuando hablamos de sistemas electorales, debe advertirse que para identificar los componentes de cada uno de los sistemas electorales autonómicos, hay que atender a la combinación del Estatuto de Autonomía y la ley electoral en cada Comunidad. Y es que en la Constitución Española el único precepto que hace referencia a los sistemas electorales autonómicos es el artículo 152.1, cuyo tenor literal establece que las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE contarían con “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”.

A este respecto, cabe apuntar que se suscitó un interesante debate doctrinal acerca de si el sistema electoral de las Comunidades Autónomas constituidas por la vía lenta (artículo 143 CE) también debían seguir necesariamente las directrices del artículo 152.1 CE siguiendo un “principio de homogeneidad constitucional, propio de los Estados compuestos como el español”(3); o si, por el contrario, debían disponer de plena libertad al respecto(4). Finalmente, y pese al tenor literal del referido artículo, el Tribunal Constitucional, en la STC 225/1998, de 25 de noviembre, acabó respaldando la tesis de quienes sostenían que las previsiones del artículo 152.1 se proyectaban sobre los Estatutos de Autonomía de todas las Comunidades Autónomas, con independencia de su respectiva vía de acceso a la autonomía(5). Jurisprudencia que se ha visto confirmada recientemente en las SSTC 19/2011, de 3 de marzo, 197/2014, de 4 de diciembre y 15/2015, de 5 de febrero(6).

(3) Véase, HERNÁNDEZ BRAVO (1999). El posicionamiento a favor de la vigencia expansiva del artículo 152.1 CE se encuentra por primera vez en Trujillo (1981).

(4) Esta es la posición que mantiene, entre otros, Garrorena (2008).

(5) En la STC 225/1998, el Magistrado Pedro Cruz Villalón formuló un Voto Particular discrepante en el que defendía una interpretación literal del precepto, y en el que criticaba la postura mayoritaria del Tribunal consistente en extender la aplicación del artículo 152.1 CE a todas las Comunidades Autónomas.

(6) Para un análisis más detallado de estas dos últimas sentencias, véase Garrote (2015).

Ahora bien, más allá de lo dispuesto en la Constitución, las Comunidades Autónomas deben respetar las normas estatales que desarrollan los derechos fundamentales de sufragio activo y pasivo reconocidos en el artículo 23.1 y 23.2 CE. Ello nos conduce a analizar el papel que desempeña en este ámbito la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG, en adelante), pues un buen número de preceptos son de aplicación directa a los procesos electorales autonómicos. Así, el artículo 1.2 LOREG establece la aplicación de lo dispuesto en su Disposición Adicional Primera a las elecciones a las Asambleas de las Comunidades Autónomas. Concretamente, el apartado segundo de la citada Disposición Adicional enumera una lista de 116 artículos pertenecientes al Título I, que afectan a cuestiones tan variadas como las siguientes: el derecho de sufragio activo y pasivo; la organización de las Juntas Electorales; la configuración del censo; los requisitos de la convocatoria de elecciones; la regulación de la presentación de candidaturas; los recursos contra la proclamación de candidaturas; la campaña electoral y la distribución de espacios de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública; regulación sobre papeletas y sobres electorales; el voto por correspondencia; el escrutinio en las mesas electorales y el general; el control jurisdiccional de las elecciones; los gastos y subvenciones electorales; delitos e infracciones electorales, etc. Todos estos factores han conducido a que el procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas responda a un modelo prácticamente uniforme y reproductivo(7).

Esta amplia lista de preceptos de la LOREG supone que el alcance de las competencias del Estado en materia electoral sea bastante amplio y, por consiguiente, que el de las Comunidades Autónomas se haya visto estrechado considerablemente. Un importante sector de la doctrina ha criticado esta situación, por entender que la regulación estatal abarca tantas cuestiones y, además, con tanta minuciosidad, que se estaría extralimitando al laminar la competencia que legítimamente corresponde a las Comunidades Autónomas a la hora de regular sus propios procesos electorales(8). Y es que, en buena lid, los únicos artículos de la LOREG que deberían aplicarse de forma obligatoria a

(7) Véase ARNALDO (2004).

(8) Véase, entre otros muchos, GAVARA (2007); PRESNO (2007); OLIVER (2011).

las elecciones autonómicas serían aquellos que contienen el desarrollo de los elementos esenciales del derecho de sufragio (artículo 81 CE en relación con el 23 CE) o las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho de sufragio (artículo 149.1.1ª CE)(9).

Siendo cierto lo anterior, y pese a la extensión y exhaustividad de esta legislación de carácter básico y aplicación directa en las Comunidades Autónomas, lo cierto es que los aspectos relativos al sistema electoral en sentido estricto siguen quedando en manos de las Comunidades Autónomas. Con estos mimbres, las Comunidades disponían, en principio, de un espacio de libertad considerable para configurar los elementos básicos de sus respectivos sistemas electorales, dentro del respeto a los mandatos constitucionales de proporcionalidad y aseguramiento de la representación de las diversas zonas del territorio (artículo 152.1 CE). De modo que, excepto establecer sistemas electorales mayoritarios, las Comunidades Autónomas han tenido un amplio margen de maniobra para decidir el tamaño de sus parlamentos, la delimitación territorial de las circunscripciones, la magnitud de los distritos, el tipo de prorrateo de escaños, la fórmula electoral concreta, la existencia y cuantía de las barreras electorales, o la forma de la candidatura.

Sin embargo, los *Acuerdos Autonómicos de 1981*(10), pactados entre el Gobierno de la UCD y el PSOE, hicieron que los territorios que aún se encontraban envueltos en el proceso de acceso a la autonomía convergieran en esta materia. Así, pese al virtual espacio de actuación, la innovación ha brillado por su ausencia y se ha impuesto el mimetismo(11). De hecho, una buena parte de la normativa electoral autonómica se limita a repetir la regulación de la LOREG, cuando no se remite simplemente a sus artículos(12). En definitiva, y como ha señalado Juan Carlos Gavara, “el régimen electoral español se caracte-

(9) OLIVER (2011: 63).

(10) Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

(11) PALLARÉS (1998).

(12) TORRES DEL MORAL (2009: 221).

riza por la permanencia y continuidad desde los inicios de la transición política, hasta el punto que los elementos básicos del sistema electoral no han sido modificados, en relación con las reglas generales que se han remitido de forma mimética a las leyes electorales autonómicas, es decir, se ha ido produciendo una homogeneidad de regulaciones y criterios desde un punto de vista práctico”(13). De hecho, basta echar un vistazo a las leyes autonómicas aprobadas entre 1985 y 1987 para observar un mismo patrón normativo, con una estructuración y redacción similar en sus contenidos(14).

En este punto, merece la pena hacer una breve mención a la práctica de algunas leyes electorales autonómicas de repetir preceptos enteros de la LOREG, algunos de ellos incluso de carácter básico. El ejemplo por antonomasia sería el de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco que es, con mucho, la ley electoral autonómica más extensa, con 154 artículos (algunos de ellos verdaderamente extensos y subdivididos en varios apartados)(15). La longitud de esta ley se explica, entre otros factores, por la reproducción de decenas de artículos de la LOREG.

Pues bien, esta práctica de reproducir normas estatales por leyes autonómicas adolece de una “deficiente y peligrosa técnica legislativa” que genera “inseguridad jurídica y confusión normativa” (SSTC 154/1989, FJ 6; 62/1991, FJ 4 b); 146/1993, FJ 6). Lo que resulta aun más grave en los supuestos en los que las leyes electorales autonómicas reproducen legislación básica. Según ha afirmado el propio Tribunal Constitucional, la repetición es una práctica que “al utilizarse por órganos legislativos distintos, con ámbitos de competencia distintos, está inevitablemente llamada a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad (STC 10/1982, FJ 8). Así, el Tribunal Constitucional ha diferenciado dos posibles supuestos de reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, utilizando como criterio para su delimitación la titularidad de la competencia sobre la materia(16). El primer supuesto

(13) GAVARA (2007: 20).

(14) SIERRA (2017: 43).

(15) PRESNO (2007: 135); OLIVER (2011: 89).

(16) LATORRE (2015: 112).

se produce en los casos en los que la ley autonómica regula una materia en la que la Comunidad Autónoma carece de competencias. El segundo supuesto se produce cuando una ley autonómica afecta a una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma. Mientras que el primer supuesto es siempre inconstitucional por vulnerar abiertamente el sistema constitucional de distribución de competencias, en el segundo de ellos “habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto” (STC 341/2005, FJ 9). En cualquier caso, esta práctica debe evitarse, siendo preferible, como ha defendido el propio Tribunal Constitucional en algunas de sus sentencias, la remisión a la ley estatal (STC 147/1993, FJ 4).

Retomando la cuestión de la escasa creatividad de los legisladores autonómicos en materia electoral, una buena muestra de esta situación la encontramos en la utilización de la fórmula D’Hondt –aun sin nombrarla expresamente– en todos los sistemas electorales autonómicos, así como de las listas cerradas y bloqueadas (ver Tabla 1). Con todo, es posible hacer algunas precisiones que matizan la conclusión anterior. A pesar de que, efectivamente, existen elementos que se reiteran en todos los sistemas autonómicos, existe cierta variación en otros. Aunque la regla general es la utilización de la provincia como circunscripción –al igual que ocurre en los sistemas electorales del Congreso y el Senado–, existen cuatro Comunidades Autónomas que se han inclinado por un tipo de circunscripción de base territorial distinta a la provincial. Por un lado, Canarias e Islas Baleares han optado por la utilización de la isla como circunscripción. Por su parte, el Principado de Asturias –y la Región de Murcia hasta 2015(17)–, han decidido fraccionar sus territorios en varios distritos electorales, rompiendo la tendencia asumida por el resto de Comunidades pe-

(17) Los artículos 13-15 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, han modificado el sistema electoral murciano, estableciendo, entre otras novedades, una circunscripción electoral única que engloba a todos los electores de la Región de Murcia. Se adopta así el criterio más común en las comunidades autónomas peninsulares uniprovinciales (Cantabria, Navarra, La Rioja y Madrid), dejando como la única comunidad exótica en este sentido al Principado de Asturias. Para analizar las vicisitudes de la reciente reforma de 2015, véase la monografía publicada recientemente por SIERRA (2017).

ninsulares uniprovinciales, consistente en adoptar la provincia como circunscripción.

También existen diferencias en el modo en que se realiza el prorrateo de escaños entre circunscripciones. Mientras que en algunas Comunidades el reparto de diputados entre distritos se hace combinando un doble criterio, territorial y demográfico (se otorga un número inicial de escaños a cada circunscripción y el resto se distribuyen en función del peso poblacional de cada territorio), en otras se hace un reparto fijo de escaños predeterminado de antemano. Volveremos sobre este punto en el siguiente apartado.

Asimismo, existe cierta disparidad en lo referente a las barreras electorales. Algunas Comunidades Autónomas establecen el umbral legal en el 3 por ciento, siguiendo la estela del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Otras, sin embargo, se han inclinado por el 5 por ciento, tal y como sucede en las elecciones locales. Por último, encontramos el caso extremo de Canarias, donde se establece un doble umbral electoral alternativo del 6 por ciento a nivel autonómico y del 30 por ciento a nivel insular.

En definitiva, lo que se trata de poner de relieve con estos ejemplos es que, tras la aparente uniformidad existente entre los elementos nucleares de los distintos sistemas electorales autonómicos, existen también ciertas diferencias, algunas de ellas muy significativas por cómo condicionan la conversión de votos en escaños y, en consecuencia, por cómo afectan al comportamiento de electores y partidos (Tabla 1).

III. LA PROBLEMÁTICA DEL PRORRATEO DE ESCAÑOS ESTÁTICO Y LAS FLUCTUACIONES DEMOGRÁFICAS

A) *Los modelos de prorrateo de escaños en los sistemas electorales autonómicos*

Una vez delimitadas las circunscripciones, debe repartirse entre ellas los escaños, en una operación que se conoce comunmente como prorrateo de escaños. En principio, el criterio más razonable sería hacerlo de acuerdo con la población existente en cada una de ellas,

para así otorgar al voto de todos los ciudadanos un peso igual, o al menos similar, y cumplir con el principio de igualdad de sufragio (artículo 68.1 CE).

Ahora bien, como antes comentábamos, uno de los mandatos del artículo 152.1 CE consiste en que los sistemas electorales autonómicos aseguren “la representación de las diversas zonas del territorio”. Se trata evidentemente de un concepto jurídico indeterminado que, por tanto, admite configuraciones diferentes. Así lo han entendido los legisladores autonómicos en la práctica.

Entre las Comunidades que tienen su territorio dividido en varias circunscripciones, un primer grupo combina tanto factores geográficos como poblacionales. Poseen un modelo de prorrateo de escaños que podemos calificar como *dinámico*, pues la manera de proceder al reparto de escaños es similar a la utilizada por el artículo 68.2 CE para el Congreso de los Diputados: se asigna un mínimo inicial de escaños a cada circunscripción con independencia de la población que resida en ellas, y el resto de escaños hasta completar el total del Parlamento se reparte atendiendo a la población de derecho de cada circunscripción. Como es lógico, ese mínimo inicial de escaños genera desigualdad en el valor del voto. Las Comunidades han establecido mínimos iniciales muy diferentes. En Murcia era de un escaño (art. 4.2 de su anterior Ley electoral); en el Principado de Asturias es de dos escaños (art. 12 de su Ley electoral); de tres en Castilla y León (art. 21.2 de su Estatuto de Autonomía) y en Castilla-La Mancha (art. 16.2 de su actual Ley electoral); de ocho en Andalucía (art. 17.2 de su Ley electoral); de diez en Galicia (art. 9.2 de su Ley electoral); de trece en Aragón (art. 13.2 de su Ley electoral) y de veinte en la Comunidad Valenciana (art. 24 de su Estatuto de Autonomía) y Extremadura (art. 18.2 de su Ley electoral). Esta forma de prorratear los escaños tiene la virtud de ir ajustando el reparto de diputados autonómicos entre las distintas circunscripciones según las fluctuaciones demográficas. De este modo, el número de escaños asignados a cada circunscripción puede variar entre procesos electorales.

Por otro lado, encontramos un segundo grupo de Comunidades que a la hora de interpretar el mandato de *asegurar las diversas*

zonas del territorio se ha inclinado por un modelo de prorrateo de escaños que cabría calificar de *rígido* o *estático*. Así, algunas Comunidades prescinden por completo del criterio demográfico a la hora de efectuar el reparto de escaños entre circunscripciones. En Canarias, Islas Baleares y País Vasco, sus Estatutos de Autonomía o leyes electorales establecen un número fijo de escaños para cada circunscripción; ese número es también permanente, y no admite revisión pese a la existencia de fluctuaciones poblacionales. El reparto de escaños tiende así a sobrerrepresentar a las zonas menos pobladas, infrarrepresentando como contrapartida a las circunscripciones donde existen grandes núcleos urbanos. Este tipo de reparto de escaños plantea serios problemas desde el punto de vista de la igualdad del sufragio. Además, puede llegar a darse la paradoja de que, dentro de un mismo sistema electoral, a una circunscripción con más población y electores que otra, le corresponda, sin embargo, menos escaños. Esto ha sucedido en Castilla-La Mancha durante algún tiempo (entre Cuenca y Guadalajara) y sigue ocurriendo en la actualidad en Islas Baleares (entre Menorca e Ibiza) y Canarias (entre La Palma y Fuerteventura). Veamos estos casos con cierto detenimiento.

B) *El prorrateo de escaños de Islas Baleares y la STC 45/1992*

El artículo 12.2 de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, Electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares realiza el siguiente reparto de escaños entre las distintas islas del archipiélago: 33 diputados corresponden a Mallorca; 13 a Menorca; 12 a Ibiza; y 1 a Formentera. Se trata de un reparto de escaños fijo, esto es, que no se actualiza conforme a los cambios demográficos experimentados por las distintas islas. Pues bien, lo que ha ocurrido en todas las elecciones celebradas bajo la vigencia de la ley electoral en cuestión es que la población de Ibiza ha sido superior a la de Menorca y, sin embargo, a esta última circunscripción se le ha otorgado un escaño más que a aquella. Y ello a pesar de que ya en 1986 –año de aprobación de la ley– Ibiza tenía una población superior a la de Menorca, circunstancia que ha ido acrecentándose de manera considerable con el paso del tiempo. Según las cifras de población que ofrece el Instituto Nacional de Estadística (INE), a 1 de julio de 2016 –última fecha disponible–, la isla de Ibiza contaba con 148.262 habitantes, mientras que la de

Menorca solo con 93.851, lo cual supone una diferencia de 54.411 personas.

En la STC 45/1992, de 2 de abril, el Alto Tribunal tuvo que dirimir precisamente la constitucionalidad de la distribución de escaños efectuada por la ley electoral balear, valorando si este reparto de escaños suponía una discriminación que vulneraba el artículo 14 CE en relación con el artículo 23.2 CE, esto es, la igualdad de condiciones en el acceso al cargo representativo. Tras exponer un resumen de su jurisprudencia en relación a la proporcionalidad de los sistemas electorales, el Tribunal llegó al convencimiento de que en el reparto de escaños entre Menorca e Ibiza no existía una “situación de manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos de ambas Islas que legitimara la intervención del Tribunal en uno de los aspectos centrales del sistema electoral que compete definir al legislador, como es el de determinar el número de escaños de cada circunscripción” (STC 45/1992, FJ 5). Es preciso señalar que a fecha de 1 de enero del 1991, año en que se celebraron las últimas elecciones autonómicas antes de que se dictase la STC 45/1992, Ibiza tenía 65.014 habitantes, mientras que Menorca tenía 60.056; es decir, la diferencia entre las dos islas era de tan sólo 4.958 personas.

Además, el Tribunal añadió un argumento adicional para sostener la constitucionalidad del reparto de escaños: “el legislador autonómico Balear se vio enfrentado, a la hora de regular los criterios de distribución de escaños entre las distintas Islas, no sólo con la necesidad de conciliar los criterios de proporcionalidad y adecuada representación de cada una de ellas, sino también con el hecho de que los parlamentarios a elegir constituirían no sólo el Parlamento Balear, sino también los diferentes Consejos Insulares, órganos de gobierno y administración de las respectivas Islas”. Con ello, el Tribunal se refiere a la organización administrativa que hacía el artículo 18.2 del Estatuto balear, que establecía la existencia de tres Consejos Insulares, formados por las islas –o agrupaciones de islas– de Mallorca, Menorca e Ibiza-Formentera.

De esta forma, aunque el número de circunscripciones electorales eran cuatro, esta distribución de escaños “tendría una explicación razonable y no discriminatoria en el hecho de que también a efectos de este cómputo se debe considerar la unidad entre Ibiza y Formentera que forman un único Consejo Insular, unidad por otra parte consagrada por el propio art. 69 de la Constitución, de forma que primero el legislador estatutario y más adelante el ordinario han preferido establecer una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca y de Ibiza-Formentera, aun al coste de consagrar una mínima diferencia de representación entre las Islas de Menorca e Ibiza, en modo alguno ni desproporcionada, por su alcance, ni arbitraria, porque con ello se asegura la “adecuada representación” de la Isla de Formentera” (STC 45/1992, FJ 5).

Sin embargo, tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, la situación habría cambiado de forma sustancial, puesto que conforme a lo dispuesto en el artículo 64 de dicho Estatuto y en la Ley balear 7/2009, electoral de los Consejos Insulares, estos órganos de gobierno se eligen ahora por sufragio universal y directo en comicios diferenciados de los autonómicos. Esta nueva situación, a juicio de Joan Oliver, habría desencadenado la inconstitucionalidad sobrevenida del reparto de escaños del sistema electoral balear(18). Máxime si se tiene presente que la diferencia de población entre las islas en discordia ascendía a 4.958 personas en el momento en que se dictó la STC 45/1992, mientras que en la actualidad la descompensación poblacional existente supera las 54.000 personas, sin que por ello se haya alterado la distribución de escaños.

Más allá de compartir la tesis de la inconstitucionalidad sobrevenida defendida por Joan Oliver, derivada, de un lado, de la alteración del sistema de elección de los Consejos Insulares operada por la reforma estatutaria de 2007 y, de otro, del incremento de las disparidades poblacionales entre Menorca e Ibiza, conviene exponer con nitidez la doctrina sentada en la STC 45/1992. En efecto, el Tribunal Constitucional puede llegar a considerar inconstitucional

(18) Véase OLIVER (2011: 261-264).

aquella distribución de escaños que genere una desproporción entre el número de habitantes de cada circunscripción respecto del número de escaños otorgados a la misma. Ahora bien —y esto es lo realmente relevante—, dicha desproporción debe ser simultáneamente manifiesta (esto es, de una entidad notable) y arbitraria (es decir, sin que exista un criterio razonable u objetivo que la justifique). Por consiguiente, sólo pueden reputarse inconstitucionales aquellos repartos de escaños entre circunscripciones electorales que carezcan de una justificación razonable y que, además, sean de dimensiones considerables.

C) El antiguo prorrateo de escaños de Castilla-La Mancha y la posible inconstitucionalidad sobrevenida por inactividad legislativa

El sistema electoral de Castilla-La Mancha es probablemente el que mayor número de conflictos ha ocasionado y el que más pronunciamientos ha obligado a realizar al Tribunal Constitucional. Esta situación se ha agravado en los últimos años, a raíz de las sucesivas modificaciones electorales que tanto el PSOE como el PP han acometido en solitario, y bajo acusaciones recíprocas de manipulación electoral(19). Tres fueron las reformas electorales en las dos anteriores legislaturas (2007-2011 y 2011-2015). Y es que los dos partidos tradicionalmente predominantes en la región no han tenido reparos en judicializar el conflicto siempre que han tenido la ocasión. Ello ha contribuido a que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre la constitucionalidad del régimen electoral de Castilla-La Mancha hasta en cinco ocasiones en los últimos nueve años(20). En cualquier caso, y más allá de la controversia política generada, hay una resolución del Tribunal que aquí merece ser destacada: el Auto del Tribunal Constitucional 240/2008, de 22 de julio (en adelante, ATC 240/2008).

En el ATC 240/2008, el Alto Tribunal inadmitió una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de

(19) Para un análisis de las recientes reformas electorales en Castilla-La Mancha, véase Fernández Esquer (2016a). Para un análisis más detenido de la reforma electoral de 2014 y sus efectos, véase Fernández Esquer (2016b).

(20) ATC 240/2008; STC 19/2011; STC 197/2014; STC 214/2014; y STC 15/2015.

lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, sin llegar a entrar en el fondo de la cuestión. El TSJ castellano-manchego cuestionaba la constitucionalidad del reparto de escaños realizado por el artículo 16.2 de la hoy derogada Ley electoral de Castilla-La Mancha, por una posible vulneración de los artículos 14 y 23.2 CE.

Hay que tener presente que con anterioridad a la reforma electoral llevada a cabo en 2007, existía una descompensación en la distribución de escaños entre provincias en relación a su población, debido precisamente a que el prorrateo de escaños seguía el modelo *estático* al que hemos hecho referencia. A la circunscripción de Toledo le correspondían 11 escaños; los mismos que a Ciudad Real, pese a tener aquélla 109.000 habitantes más que esta última. Por otra parte, a Guadalajara se le asignaban 7 escaños, uno menos que a la provincia de Cuenca, a pesar de que aquélla había superado a ésta última en número de habitantes.

Así las cosas, el Tribunal señaló que “las distorsiones de la proporcionalidad originadas por el mero paso del tiempo y la evolución de los flujos poblacionales no siempre podrán ser corregidas de manera inmediata por el legislador”. A lo que añadió que “del mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños”. Ahora bien, a continuación el Tribunal matizaría su anterior afirmación, señalando algo que enlazaba con la doctrina esbozada en la STC 45/1992, referida al sistema electoral balear: “una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaños, puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución” (ATC 240/2008, FJ 2).

De esta forma, el Tribunal estaría abriendo la puerta a que en determinadas circunstancias –desproporción simultáneamente “manifiesta” y “arbitraria” (STC 45/1992, FJ 5)–, y cuando la inactividad del legislador sea patente, quepa la posibilidad de realizar un control

de constitucionalidad sobre la proporcionalidad de la distribución de escaños entre las circunscripciones.

En relación con el artículo 23.2 CE, el Tribunal había afirmado que el mandato de igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio pasivo, además de tener “una dimensión preferentemente reaccional y subjetiva, como derecho a la igualdad en la legalidad”, también presenta una “dimensión objetiva, como derecho frente al legislador”. Por eso, cuando el artículo 152.1 CE contiene la “exigencia de representación proporcional como garantía objetiva del ordenamiento electoral, la proyecta sobre el contenido del derecho mediante la vinculación del legislador a ese mandato” (STC 225/1998, FJ 4; ATC 240/2008, FJ 2). De este modo, y asumiendo que la representación proporcional tiene como objetivo “atribuir a cada partido o formación electoral un mandato en relación con su fuerza numérica”, las distorsiones en el principio de proporcionalidad “se plasman necesariamente en diferencias de trato entre las candidaturas de las diferentes circunscripciones” (ATC 240/2008, FJ 2).

Cabe apuntar que la Ley castellanomanchega 12/2007, de reforma electoral, así como las sucesivas modificaciones electorales que se han producido en Castilla-La Mancha, subsanaron las disfunciones en la distribución de escaños, acercando el reparto de representantes de cada circunscripción a la realidad demográfica de las provincias manchegas. Por tanto, el legislador autonómico solventó ese problema.

En cualquier caso, la idea que debe extraerse de esta jurisprudencia en relación con el artículo 152.1 CE, es que su exigencia de proporcionalidad se proyecta sobre el derecho de sufragio pasivo (artículo 23.2 CE). Por consiguiente, los repartos de escaños que rompan con una lógica distributiva en atención a la población de las distintas circunscripciones, pueden llegar a producir una desigualdad del trato entre los candidatos de las distintas formaciones políticas lesiva del derecho fundamental consagrado en el artículo 23.2 CE. Sin embargo, ni en el caso del sistema electoral balear ni tampoco en el de Castilla-La Mancha, la desproporción había sido, a juicio del Tribunal Constitucional, simultáneamente “manifiesta” y “arbitraria”.

D) *El prorrateo de escaños en Canarias*

A la luz de la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC 45/1992 y el ATC 240/2008, el caso canario plantea también problemas en relación a su prorrateo de escaños. Concretamente, desde que la circunscripción de Fuerteventura rebasase en población a la de La Palma, en Canarias sucede algo similar a lo que sigue ocurriendo en Baleares y a lo que sucedía hasta la reforma electoral de 2007 en Castilla-La Mancha: que una circunscripción –Fuerteventura– con más población que otra –La Palma– tiene atribuidos menos escaños. Así, en los comicios autonómicos celebrados en el año 2007, la población en Fuerteventura era de 94.386 habitantes, frente a los 85.993 de La Palma. Esta circunstancia ha continuado agravándose. Según las cifras demográficas que ofrece el INE a 1 de julio de 2016, la población de Fuerteventura ha aumentado hasta las 113.617 personas, mientras que la población de La Palma se cifra en 82.954, lo cual representa una diferencia de 30.663 personas.

Por todo ello, conviene traer a colación lo dicho por el Tribunal Constitucional a este respecto en los dos casos en los que ha tenido la oportunidad de pronunciarse en situaciones sustancialmente idénticas. Como se dijo al exponer la STC 45/1992, es posible extraer la conclusión de que el Tribunal considera inconstitucional aquella distribución de escaños que genere una desproporción que sea simultáneamente “arbitraria” y “manifiesta”. Esta es precisamente la situación en la que se encuentra en la actualidad el sistema electoral canario. La desproporción es “manifiesta”, puesto que las diferencias de población entre Fuerteventura y La Palma van en aumento, situándose en la actualidad en 30.663 personas. Más aun si se tiene en cuenta las diferencias que existían entre las circunscripciones en discordia cuando el Tribunal Constitucional enjuició la distribución de escaños que realizaban las legislaciones electorales de las Islas Baleares y Castilla-La Mancha y que en ninguno de los dos casos encontró el Tribunal desmesuradas. En el caso balear, el 1 de enero del 1991, año en que se celebraron las últimas elecciones autonómicas antes de la STC 45/1992, la diferencia entre Ibiza y Menorca era de 4.958 personas. Por lo que respecta a Castilla-La Mancha, el 1 de enero de 2007, año en que se celebraron

los últimos comicios autonómicos antes del ATC 240/2008, la diferencia entre Guadalajara era de 13.944 personas.

Por otra parte, dicha desproporción también es “arbitraria”, puesto que no parece haber una motivación objetiva o razonable que justifique esa distribución de escaños tan distorsionada. En el caso balear, como se vio, el Tribunal explicaba el reparto de escaños haciendo referencia al sistema de elección de los Consejos Insulares, que se componían, cada uno de ellos, por los diputados autonómicos elegidos en cada isla para el Parlamento balear. En concreto, se justificaba el reparto de escaños por el propósito de respetar una igualdad de representación entre los Consejos Insulares de Menorca e Ibiza-Formentera que, aunque constituían dos circunscripciones distintas, les correspondía un Consejo insular a cada cual.

Pues bien, no puede decirse lo mismo de los Cabildos Insulares canarios –Tenerife, La Palma, La Gomera, El Hierro, Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote–, puesto que la forma de elección de sus Consejeros es sustancialmente distinta: se eligen por sufragio universal y directo, en virtud del artículo 201 de la LOREG. No cabe, pues, emplear la misma argumentación que se esgrimió en la STC 45/1992 para el sistema electoral balear, porque el sistema de elección de los Cabildos canarios no es indirecto, tal y como sí ocurría en Baleares antes de la reforma estatutaria de 2007.

Tampoco parece aceptable en términos jurídico-constitucionales la tradicional justificación del reparto de escaños entre circunscripciones, basada en la búsqueda de equilibrios entre los territorios canarios, como reflejo de las rivalidades históricas entre las distintas islas del archipiélago. Esta distribución de escaños tiene mucho que ver con el momento histórico en el que se elaboró el Estatuto de Autonomía de Canarias y con el conflicto histórico entre islas, conocido como *pleito insular*(21). Como se ha señalado, y a fin de lograr un consenso, se estableció el reparto de escaños denominado *triple paridad*(22).

(21) Sobre el sistema electoral canario y sus problemas jurídico-constitucionales, véase López Aguilar (1997), Álvarez Gil (2015), Navarro Méndez (2015) Fernández Esquer y Montero (2016) y Carballo (2017).

(22) La triple paridad consiste en el siguiente equilibrio en el reparto de escaños entre circunscripciones insulares: 1) Que las dos provincias canarias –Las Palmas y Santa

Sin embargo, lo realmente importante desde la óptica jurídico-constitucional es que el argumento de la *triple paridad*, con independencia de su razonabilidad y de su pertinencia en la actualidad, se encuadra en una lógica estrictamente política. Es decir, se basa en unos razonamientos que hunden sus raíces en unas circunstancias históricas concretas, que responden a una determinada concepción sociopolítica, pero que, sin embargo, no encuentran sustento jurídico alguno en los preceptos de la Constitución o del Estatuto de Autonomía de Canarias. Es por ello por lo que, cualquier alusión a la *triple paridad* como forma de justificar la desproporción en la distribución de escaños entre las circunscripciones, solo puede calificarse como insuficiente, irrazonable y “arbitraria”.

En síntesis, al existir, de un lado, una manifiesta desproporción entre el número de habitantes de Fuerteventura y La Palma y el número de escaños otorgados a las mismas y, por otro lado, al no existir un criterio objetivo y razonable amparado por la Constitución, el reparto de escaños establecido por el primer apartado de la Disposición Transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias podría ser considerado inconstitucional, por producir una desigualdad de trato entre los candidatos de las distintas islas que vulneraría su ejercicio del derecho de sufragio pasivo en condiciones de igualdad (artículos 23.2 y 14 CE).

IV. LA RIGIDEZ DE LAS LEYES ELECTORALES AUTONÓMICAS

En otro orden de cosas, cabe destacar que buena parte de los Estatutos de Autonomía exigieron desde el inicio mayorías cualificadas para la aprobación de sus respectivas leyes electorales autonómicas. Ese fue el caso de ocho Comunidades Autónomas (Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha, La Rioja, Comunidad Foral de Navarra y Comunidad Valenciana), a las que cabría añadir a Cataluña y Galicia, cuyos Reglamentos parlamentarios

Cruz de Tenerife– aporten el mismo número de diputados (30 cada provincia); 2) Que Gran Canaria y Tenerife –islas que comparten capitalidad–también elijan el mismo número de representantes (15 cada isla); 3) Que las islas periféricas o no capitalinas –Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro– elijan el mismo número de diputados que las dos islas centrales o capitalinas –Gran Canaria y Tenerife– (30 cada grupo de islas).

establecieron la necesidad de la mayoría absoluta para aprobar las *leyes de desarrollo básico*, entre las que se encontraría la ley electoral.

En este punto, algunos autores han censurado la técnica por la que los Reglamentos parlamentarios exigen una mayoría reforzada para modificar determinadas leyes(23). Y es que ello afecta a las reglas básicas de la teoría de fuentes del Derecho. No en vano, sólo el Estatuto es *fuerza de las fuentes* para el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de que se trate y, por tanto, solo a él le corresponde fijar las condiciones de creación de normas y establecer los tipos normativos(24).

También es criticable la exigencia de mayorías cualificadas contenidas en disposiciones transitorias de Estatutos y no, como debería ser, en el propio articulado del mismo, tal y como ocurre en Canarias y Castilla-La Mancha. Se trata de una práctica que adolece de una mala técnica legislativa, puesto que la referencia a la ley electoral autonómica y a la mayoría requerida para aprobarla no tiene vocación de transitoriedad(25).

Dejando al margen estas cuestiones, lo cierto es que en un principio el número de Comunidades en las que se requería una mayoría cualificada para modificar la ley electoral ascendía a diez. Sin embargo, la oleada de reformas estatutarias iniciadas en 2006 con los llamados Estatutos de Autonomía “de segunda generación” vino a reforzar esta tendencia. Concretamente, hasta seis reformas han endurecido las mayorías requeridas para llevar a cabo la modificación de la ley electoral(26). Por tanto, del total de diecisiete Comunidades, son ya doce las que establecen una mayoría cualificada para reformar la ley electoral. Tras un análisis sistemático de los Estatutos de Autonomía

(23) Véase, GARRORENA (2007: 17-20) y OLIVER (2011: 76-78).

(24) GARRORENA (2007: 19).

(25) Véase GARRORENA (2007: 36-37) y OLIVER (2011: 76).

(26) Las dos comunidades autónomas que se han incorporado al grupo de las que exigen una mayoría cualificada son Andalucía y Aragón, que han pasado de la mayoría simple a la mayoría absoluta. Entre las que ya exigían mayorías cualificadas, Extremadura ha pasado de la mayoría absoluta a los tres quintos; Islas Baleares y Cataluña han pasado de la mayoría absoluta a los dos tercios; y, por último, la Comunidad Valenciana ha pasado de exigir una mayoría de tres quintos a una de dos tercios.

vigentes, es posible identificar cuatro grupos de Comunidades en función de la mayoría requerida para modificar su sistema electoral: mayoría simple, mayoría absoluta, mayoría de tres quintos y mayoría de dos tercios (Tabla 2).

TABLA 2. MAYORÍA EXIGIDA PARA MODIFICAR LA LEY ELECTORAL RESPECTIVA EN LA ACTUALIDAD

Tipo de mayoría	Comunidades Autónomas y preceptos
Mayoría simple (5)	Cantabria Castilla y León Comunidad de Madrid País Vasco Región de Murcia
Mayoría Absoluta (6)	Andalucía (Art. 105.1 Estatuto) Asturias (Art. 25.2 Estatuto) Aragón (Art. 37.6 Estatuto) Castilla-La Mancha (Disp. Trans.1ª Estatuto) Galicia (Art. 127.1 Reglamento del Parlamento) Navarra (Art. 15.2 en relación con art. 20.2 Estatuto)
Tres quintos (1)	Extremadura (Art. 17.4 Estatuto)
Dos tercios (5)	Canarias (Disp. Trans.1ª Estatuto, punto 2, Estatuto) Cataluña (Art. 56.2 Estatuto) Comunidad Valenciana (Art. 24 Estatuto) Islas Baleares (Art. 41.4 Estatuto) La Rioja (Art. 17.1 Estatuto)

Fuente: Elaboración propia

En estas doce Comunidades cuyo Estatuto ha exigido una mayoría cualificada se ha optado, aun en diferente grado, por la denominada *democracia del consenso* frente a la llamada *democracia mayoritaria* o, lo que es lo mismo, por el principio del consenso frente al principio de las mayorías(27).

En relación a esta práctica estatutaria, debe reconocerse que el Tribunal Constitucional ha declarado su constitucionalidad en las SSTC 179/1989 y 225/1998. En este sentido, y pese a la extensión,

(27) OLIVER (2011: 73).

vale la pena reproducir un fragmento del fundamento jurídico séptimo de la STC 179/1989, de 2 de noviembre, en la que el Tribunal afirma lo siguiente:

[...] el carácter democrático del Estado Español que proclama el art. 1 de la Constitución implica que ha de ser el principio de las mayorías el que regule la actuación de los órganos parlamentarios (estatales o autonómicos) en el proceso de toma de decisiones; pero ello no implica que tal mayoría haya de ser forzosamente la mayoría simple. Aun cuando efectivamente sea esta la norma generalmente seguida en los procedimientos parlamentarios, no cabe excluir que en algunos de ellos, en aras de obtener un mayor consenso, para proteger más eficazmente los derechos e intereses de las minorías, o con otro objeto razonable, se exijan mayorías cualificadas [...]. No puede, por tanto, reputarse inconstitucional, en principio, por vulneración de lo dispuesto en el art. 1.1 C.E., la exigencia de una mayoría cualificada en determinados procedimientos parlamentarios de las Asambleas de las Comunidades Autónomas [...]. (STC 179/1989, FJ 7).

Ahora bien, aunque la corrección jurídico-constitucional de esta técnica haya sido admitida por el máximo intérprete de la Constitución, la generalización y agravación de las mayorías requeridas para reformar las leyes electorales autonómicas es, a mi modo de ver, una práctica cuestionable. Me sumo en este punto a la posición de quienes defienden que el Estatuto de Autonomía, como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es el vehículo jurídico idóneo para incorporar todas aquellas cuestiones a las que se quiera revestir de una mayor protección o cuyo contenido se quiera proteger frente a la mayoría simple⁽²⁸⁾. Incluidos, claro está, los elementos nucleares de los sistemas electorales. Y es que no parece razonable exigir para la aprobación de una ley electoral autonómica una mayoría superior a la absoluta, y mucho menos exigir, como sucede en algunos casos, mayorías superiores a las requeridas para iniciar las propias reformas estatutarias.

(28) Para un análisis pormenorizado de esta cuestión, véase Garrorena (2007).

Lo que con argumentos razonables señalan quienes mantienen una posición contraria, es que la rigidez de las leyes electorales, al dificultar la reforma de las mismas si no las respalda una importante mayoría parlamentaria, dota de estabilidad a los sistemas electorales territoriales. Una estabilidad que va más allá de la voluntad de las fuerzas políticas que coyunturalmente tienen la mayoría parlamentaria(29).

No obstante, como advierte Miguel Ángel Presno, las mayorías cualificadas encierran lo que el autor denomina la “trampa del consenso”, esto es, que el alto grado de acuerdo requerido entre los grupos parlamentarios para acometer dichas reformas electorales supone que no prosperen aquellas que pongan en riesgo el futuro político de los partidos implicados(30). Esto contribuiría a reforzar aun más una de las conclusiones más repetidas por los estudios electorales realizados desde la disciplina de la Ciencia Política: aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales son, en principio, los principales interesados en que ese cambio no acontezca, por el simple hecho de haber llegado a esa posición gracias a esas mismas reglas(31). De ahí que las reformas de los sistemas electorales sean un suceso infrecuente en perspectiva comparada.

Por tanto, no tiene mucho sentido defender la rigidez de las leyes electorales esgrimiendo la conveniencia de estabilizar los elementos centrales del sistema electoral y de sustraerlos así al juego habitual de las mayorías, cuando, en realidad, el Estatuto de Autonomía puede convertir en derecho reforzado los componentes principales del sistema electoral correspondiente. Es decir, la rigidez como técnica para la estabilidad normativa y para la defensa de las minorías, carece de toda justificación en la ley electoral, dado que esos objetivos ya se cumplen en el Estatuto, la norma en la que tiene sentido que el principio de las mayorías ceda al mayor valor de otros bienes(32).

(29) Sostienen esta postura, entre otros, GAVARA (2007: 23) y OLIVER (2011: 78-82).

(30) PRESNO (2007: 142).

(31) Véase Katz (2005).

(32) GARRORENA (2007: 41).

Y aunque es cierto que un sistema electoral puede ser manipulado de forma espuria por una mayoría coyuntural si la ley electoral no tiene cierto grado de rigidez; también lo es que determinadas fuerzas políticas pueden aprovechar la exigencia de una mayoría muy cualificada (de dos tercios, por ejemplo) para bloquear sistemáticamente una reforma que no les conviene.

Esto es precisamente lo que sucede en dos Comunidades Autónomas, Cataluña y Canarias, que, tras más de treinta y cinco años disfrutando de autonomía política, han sido incapaces de dotarse de una ley electoral que contenga los elementos de su sistema electoral.

En el caso de Canarias, sí existe una ley electoral: la Ley 7/2003, de 20 de marzo, de Elecciones al Parlamento de Canarias. Ahora bien, a diferencia de las restantes leyes electorales autonómicas, en esta norma no encontramos disposiciones relativas al sistema electoral en sentido estricto. Los elementos centrales del sistema electoral canario (como el prorrateo de escaños que consagra la *triple paridad* o la doble barrera electoral) se contienen en la Disposición Transitoria primera del Estatuto de Autonomía, habiendo transcurrido más de tres décadas sin que se apruebe una ley electoral que sustituya esta regulación “provisional”(33).

Como indica Juan Hernández Bravo, “por definición, las Disposiciones Transitorias de cualquier norma jurídica regulan institutos y situaciones de transición y sustantivamente coyunturales, es decir, sometidas a término, lo que no parece ser el caso; sobre todo si tenemos en cuenta la mayoría cualificada establecida para poder acometer una eventual reforma del sistema”(34). En efecto, resulta cuando menos llamativo que se imponga un quórum cualificado de dos tercios del Parlamento canario para sustituir lo dispuesto en dicha disposición transitoria, mientras que para iniciar y ratificar la reforma del propio Estatuto de Autonomía del que forma parte la disposición en cuestión, baste con la mayoría absoluta.

(33) Sobre la permanencia de la Disposición Transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias, véase LÓPEZ AGUILAR (1997).

(34) HERNÁNDEZ BRAVO (1999: 176).

En el momento de escribir estas líneas, el debate sobre la reforma de las reglas electorales canarias se encuentra abierto simultáneamente tanto en Parlamento de Canarias como en las Cortes Generales. En la Asamblea legislativa canaria se encuentra en marcha una Comisión de Estudio “sobre la reforma del sistema electoral canario”, en la que han comparecido un nutrido grupo de expertos en la materia. Además, en el Congreso de los Diputados se encuentra en tramitación una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía que incorpora, entre otras cuestiones, modificaciones del régimen electoral(35).

El caso catalán es también ciertamente llamativo, pues se trata de la única de las diecisiete Comunidades Autónomas que carece de ley electoral propia(36). Su régimen electoral se contiene en la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía catalán de 1979, que ha mantenido su vigencia en virtud de la disposición Transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de 2006. En lo no regulado en dicha disposición, se aplica de forma subsidiaria la legislación estatal, es decir, la LOREG.

Los intentos de redactar una ley electoral catalana han sido múltiples, pero tan intensos como infructuosos. La ocasión en que quizás estuvo más cercana la aprobación de una ley electoral fue en la VIII legislatura del Parlamento de Cataluña, donde se constituyó una Comisión de expertos independientes que elaboró un sólido informe. En dicho informe se realizaba una propuesta de sistema electoral que conjugaba la proporcionalidad con una adecuada representación de las diversas zonas del territorio (empleando las veguerías como circunscripciones electorales)(37). Sin embargo, a principios de 2009, la Ponencia en el *Parlament* fracasó, debido a que los partidos fueron incapaces de ponerse de acuerdo en el modelo de distribución de escaños. Mientras que las fuerzas políticas nacionalistas, CiU y ERC,

(35) Entre otras novedades, se prevé una rebaja de las barreras electorales y la posibilidad de establecer una circunscripción adicional de carácter autonómico. Además, se contempla la disminución de la mayoría exigida para la reforma del sistema electoral, reduciéndose de dos tercios a tres quintos.

(36) Sobre el sistema electoral empleado para las elecciones al Parlamento de Cataluña y la problemática de su ley electoral *non nata*, véase, entre otros trabajos, Bosch (1995), VV AA (2002), LAGO Y MONTERO (2004), y Magre (2005).

(37) Colomer *et al* (2007).

eran partidarias de preservar la sobrerrepresentación de los territorios menos poblados, el resto de partidos entre los que se encontraban el PSC, PP e ICV, eran favorables a una mayor proporcionalidad.

En la actualidad, se encuentra en tramitación parlamentaria una proposición de ley para la aprobación de una ley electoral catalana, cuyo proponente es el Grupo parlamentario de Catalunya Sí que es Pot. Aunque la iniciativa superó el debate de totalidad, no tiene visos de que vaya a salir adelante en la presente legislatura.

En suma, y como señala en la directriz número 40 de las *Directrices de técnica normativa* contenidas en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, “el objetivo de estas disposiciones es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación”. Es, pues, un deber de los legisladores catalán y canario aprobar una nueva normativa electoral que sustituya la que continúa rigiendo en la actualidad, tras varias décadas de *permanente transitoriedad*. Algo a lo que lamentablemente no ayudan las mayorías cualificadas de dos tercios exigidas por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

V. CONCLUSIONES

A la luz de las consideraciones realizadas en los distintos apartados del trabajo, se formularán algunas recomendaciones para mejorar las normas que articulan los sistemas electorales autonómicos.

En primer lugar, y en relación con la distribución de escaños entre las circunscripciones, es preferible emplear un prorrateo de escaños *dinámico* en lugar de uno *estático*. Este último modelo de prorrateo es problemático, pues, al asignar un número fijo de escaños a cada circunscripción, plantea problemas desde la perspectiva de la igualdad del sufragio; y, además, puede producir la paradoja de que, en un mismo sistema electoral, una circunscripción con más población que otra tenga atribuidos menos escaños. Este problema se sigue dando en los sistemas electorales autonómicos canario y balear, lo cual, tal y como se ha argumentado, podría ser motivo de inconstitucionalidad sobrevinida atendiendo a la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En consecuencia, es recomendable que las leyes electorales

que no pertenecen aún al modelo de *prorratio dinámico* evolucionen hacia dicho modelo, pues, al combinar una parte de escaños fija con otra variable en función de la población, permite ir ajustando el reparto de diputados a las fluctuaciones demográficas acontecidas entre procesos electorales.

En segundo lugar, debería evitarse la rigidez para la reforma de las leyes electorales autonómicas. En la actualidad son doce las Comunidades Autónomas que establecen una mayoría superior a la simple. Como se ha argumentado, es el Estatuto de Autonomía –y no la ley electoral– la norma adecuada para incorporar aquellos elementos del sistema electoral que se quieran sustraer del juego habitual de las mayorías ordinarias. La ley electoral es una norma que incluye numerosos aspectos técnicos y procedimentales que aconsejan cierta flexibilidad y, por tanto, no es razonable exigir una mayoría superior a la absoluta para su reforma, y menos aun mayorías superiores a las requeridas para las propias reformas estatutarias.

Por último, tras más de treinta y cinco años de provisionalidad, los legisladores catalán y canario deberían sustituir de una vez por todas sus respectivos sistemas electorales, ubicados en sendas disposiciones transitorias de sus Estatutos de Autonomía. Las mayorías cualificadas de dos tercios exigidas para ello refuerzan la recomendación anterior, y explican en buena medida por qué el sistema electoral canario se encuentra en una disposición transitoria y por qué Cataluña es la única Comunidad que aún carece de una ley electoral propia.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, E. (2009). Los sistemas estatutarios y los sistemas electorales autonómicos. *Revista de Derecho Político*, 75-76, 457-485.
- ÁLVAREZ GIL, R. (2015). *El principio de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario*. Madrid: Aranzadi.
- ARNALDO, E. (2004). El procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 295-315.
- BOSCH, A. (1995). *El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill.

- CALVET, J. (2017). ¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos? El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983). *Revista de Estudios Políticos*, 175, 67-110.
- CARBALLO, P. (2017). Una breve reflexión sobre la idea de democracia y representatividad (a propósito de la problemática representatividad en el Parlamento de Canarias). *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 13, 161-171.
- COLOMER, J., Bosch, A., Botella, J., Magre, J., Reniu, J. y Sauret, J. (2007). Participació, representació, transparència. Informe per a la Llei electoral de Catalunya. Disponible en: <http://www.gencat.cat/governacio-ap/pub/sum/dep/Lleielectoral.pdf>
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016a). Las sucesivas reformas del sistema electoral castellano-manchego: argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 34, 69-94.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016b). La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11, 76-85.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. Y MONTERO, J. R. (2016). El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto. En G. Pérez y V. Mujica (coords.). *Textos para la reforma del sistema electoral canario*. Gran Canaria: Universidad de las Palmas de Gran Canaria.
- GÁLVEZ, L. (dir.). (2009). *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- GARCÍA AÑÓN, J., Pino, R., Oñate, P., Martín Cubas, J., Pavía, J. M., García Mahamut, R., Lleó, I., Moreno Vázquez, M., y Serra, V. (2016). Informe del Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana. *Drets. Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, 3-54.
- GARRORENA, Á. (2007). Reforma y rigidez de la ley electoral en las comunidades autónomas. *Revista General de Derecho Constitucional*, 4, 1-44.
- GARRORENA, Á. (2008). Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia. *Revista española de derecho constitucional*, 83, 243-275.
- GARROTE, M. (2015). El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32, 279-300.
- GAVARA, J. C. (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HERNÁNDEZ BRAVO, J. (1999). Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas en la Constitución. *Anales de la Facultad de Derecho*, 16, 161-184.

- KATZ, R. (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- LAGO, I. y Montero, J. R. (2004). Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 105, 11-42.
- LÁZARO, A. (2000). Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 59, 219-242.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. (1997). Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. (La «insostenible permanencia» de una Disposición transitoria). *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51, 95-140.
- MAGRE, F. (2005). Reflexions entorn del sistema electoral del Parlament de Catalunya: efectes, propostes i límits. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 1, 163-188.
- MONTERO, J. R. y Riera, P. (2009). Anexo II: Informe sobre la reforma del sistema electoral. En F. Rubio Llorente y P. Biglino Campos (eds.). *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. (2015). Las elecciones al Parlamento de Canarias de 24 de mayo de 2015: ¿hallegado (por fin) el momento de la reforma del sistema electoral canario?. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, 99-109.
- OLIVER, J. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- PALLARÉS, F. (1998). Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales. En J. Montabes (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- PRESNO, M. (2007). “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 5, 101-146.
- SIERRA, J. (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- TORRES DEL MORAL, A. (2009). Sistemas electorales y sistemas de partidos en las elecciones autonómicas. En L. Gálvez (dir.). *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora* (pp. 205-256). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

TRUJILLO, G. (1981). El Estado y las Comunidades Autónoma ante la exigencia constitucional de voto igual. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 9-56.

VV. AA. (2002). *Reflexions al voltant de la Llei electoral catalana*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals.

ANEXO

TABLA 1. ELEMENTOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS DIECISIETE COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ACTUALIDAD

Comunidad Autónoma	Sistema electoral	Fórmula electoral	Tamaño del Parlamento	Tipo y número de circunscripciones	Criterios para el prorrateo de escaños	Barrera electoral	Tipo de listas
<i>Andalucía</i>	Proporcional	D'Hondt	109	Provincial (8)	Territorial (8) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Aragón</i>	Proporcional	D'Hondt	67	Provincial (3)	Territorial (13) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Canarias</i>	Proporcional	D'Hondt	60	Insular (7)	Territorial	6% autonómico o 30% insular	Cerradas y bloqueadas
<i>Cantabria</i>	Proporcional	D'Hondt	35	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Castilla y León</i>	Proporcional	D'Hondt	84	Provincial (9)	Territorial (3) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Castilla-La Mancha</i>	Proporcional	D'Hondt	33	Provincial (5)	Territorial (3) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Cataluña</i>	Proporcional	D'Hondt	135	Provincial (4)	Territorial	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Comunidad de Madrid</i>	Proporcional	D'Hondt	129	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas

Comunidad Autónoma	Sistema electoral	Fórmula electoral	Tamaño del Parlamento	Tipo y número de circunscripciones	Criterios para el prorrateo de escaños	Barrera electoral	Tipo de listas
<i>Comunidad Valenciana</i>	Proporcional	D'Hondt	99	Provincial (3)	Territorial (20) y demográfico	5% autonómico	Cerradas y bloqueadas
<i>Extremadura</i>	Proporcional	D'Hondt	65	Provincial (2)	Territorial (20) y demográfico	5% provincial o autonómico	Cerradas y bloqueadas
<i>Galicia</i>	Proporcional	D'Hondt	75	Provincial (4)	Territorial (10) y demográfico	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Islas Baleares</i>	Proporcional	D'Hondt	59	Insular (4)	Territorial	5% insular	Cerradas y bloqueadas
<i>La Rioja</i>	Proporcional	D'Hondt	33	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Navarra</i>	Proporcional	D'Hondt	50	Provincial (1)	-	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>País Vasco</i>	Proporcional	D'Hondt	75	Provincial (3)	Territorial	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Principado de Asturias</i>	Proporcional	D'Hondt	45	Infraprovincial (3)	Territorial (2) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Región de Murcia</i>	Proporcional	D'Hondt	45	Provincial (1)	-	3% provincial	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia