

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES  
PARLAMENTARIASACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021

CRÉDITOS

INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES

LISTA DE EVALUADORES

NOTA

**LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y EL FEDERALISMO ELECTORAL**por **Carlos Fernández Esquer**

Profesor Tutor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

El ciclo electoral que comenzó con las elecciones europeas de 2014, continuó con las elecciones municipales y autonómicas de 2015, y se extendió a nivel nacional en las generales de 2015 y 2016, dio lugar a un cambio relevante en el formato de los sistemas de partidos en España. Circunscribiéndonos al nivel regional, la irrupción de Podemos y Ciudadanos supuso que la mayor parte de autonomías experimentasen unos niveles de fragmentación y volatilidad históricos. Además, se produjo la alternancia en varias comunidades, desaparecieron las mayorías absolutas (excepto en Galicia), y las pautas de gobernabilidad se basaron en coaliciones de gobierno o pactos de legislatura entre dos o más partidos.

Esta situación abría una ventana de oportunidad para que se acometiesen reformas electorales en los subsistemas políticos autonómicos. Así, enarbolando la bandera de la regeneración democrática, las nuevas formaciones políticas exigieron a los partidos tradicionales cambios institucionales a cambio de prestarles su apoyo. No en vano, las perspectivas electorales de estos partidos emergentes habían prosperado, entre otras razones, por la insatisfacción ciudadana con los rendimientos del sistema político.

Además, en la anterior legislatura autonómica (2011-2015), el PP, que llegó a gobernar en once de las diecisiete comunidades (y en nueve de ellas con mayoría absoluta), también había situado en la agenda política las reformas electorales. En particular, los populares promovieron propuestas consistentes en la reducción del número de diputados autonómicos, alegando la necesaria austeridad de los poderes públicos en una coyuntura de crisis económica. Mientras que en algunas regiones no llegaron a completarse estas reformas, en otras, como en Cantabria y Castilla-La Mancha, sí se redujo el tamaño de los parlamentos, y con ello el tamaño de las circunscripciones. Concretamente, la reforma del sistema electoral castellano-manchego se vio rodeada de una agria polémica, en la que la oposición acusó al PP de manipular el sistema electoral en su propio beneficio.

Con estos antecedentes, y en un contexto caracterizado por la aparición de nuevos actores, a partir de 2015 cabía esperar un buen número de reformas electorales que caminasen en una dirección distinta: mayor proporcionalidad entre votos y escaños, menor desigualdad del voto y mayor proximidad entre representantes y representados a través de la introducción de mecanismos de voto preferencial. Así sucedió en el inicio de la legislatura autonómica 2015-2019, por ejemplo, en la Región de Murcia. En esta comunidad, los partidos de la oposición en bloque (PSOE, Podemos y Ciudadanos) lograron impulsar una reforma que sustituyó las antiguas cinco circunscripciones por un distrito electoral único que abarca el conjunto del territorio de la comunidad y que redujo la barrera legal del 5 al 3 por ciento. Además, en un buen número de comunidades se plantearon propuestas de reforma que comenzaron a tramitarse (Asturias, La Rioja, Castilla y León), o se crearon comisiones de estudio y grupos de trabajo que hacían presagiar cierta efervescencia en materia de reformas electorales (Andalucía, Comunidad Valenciana o Canarias). La mayoría de las propuestas tenían una orientación aperturista y buscaban procurar una mayor proporcionalidad. Una orientación compartida por buena parte de los expertos intervinientes en los trabajos parlamentarios, quienes ganaron importancia en estos procesos reformistas.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Sin embargo, el avance de la legislatura evidenció la falta de acuerdo entre los partidos para reformar las leyes electorales autonómicas, muchas de las cuales exigen mayorías cualificadas para ello; mayorías agravadas en muchos casos tras la oleada de reformas estatutarias de ‘segunda generación’ de la primera década del siglo XXI. En todo caso, esta situación no debe sorprender, puesto que una de las principales conclusiones de los estudios sobre sistemas electorales es que su reforma es un fenómeno infrecuente en perspectiva comparada. Los partidos que pueden impulsar con éxito el cambio, o al menos permitirlo, son precisamente aquellos que se han visto favorecidos por las reglas de juego, por lo que no suelen tener incentivos para propiciar dicho cambio.

Así, además de la de Murcia, la única reforma que llegó a materializarse en la pasada legislatura fue la del polémico sistema electoral canario. En el marco del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias, y tras las fuertes demandas de reforma canalizadas a través del foro cívico Demócratas para el Cambio, la modificación consistió en una reducción de la doble barrera electoral del 6 al 4 por ciento a nivel autonómico y del 30 al 15 por ciento a nivel insular, y en una mejora de la proporcionalidad a partir de la creación de una nueva circunscripción regional de nueve escaños. Canarias se convirtió así en la primera comunidad en la que los electores disponen de dos votos diferenciados para elegir a los representantes de un mismo Parlamento: un voto dirigido a candidaturas insulares y otro voto, compartido por todos los canarios, dirigido a candidaturas autonómicas.

En cualquier caso, y pese a las expectativas generadas, la regla general continúa siendo que las comunidades autónomas han pecado de un excesivo conformismo, que ha conducido a la homogeneidad entre regiones y al mimetismo respecto al modelo electoral estatal. En términos generales, esto vale tanto para lo que se refiere a los sistemas electorales strictu sensu, esto es, las reglas que determinan cómo se traducen los votos emitidos en escaños parlamentarios (tamaño del Parlamento, circunscripción electoral, fórmula electoral y barrera legal), como para el Derecho electoral en un sentido más amplio, es decir, aquellas reglas que afectan, esencialmente, a las distintas fases del proceso electoral, a la organización y funcionamiento de la administración electoral y al derecho de sufragio activo y pasivo de los ciudadanos.

Sin embargo, de cara al futuro no debería despreciarse el papel que podrían jugar las arenas autonómicas como instancias de innovación y perfeccionamiento institucional con vistas a una eventual reforma del sistema electoral nacional. Esta es, por ejemplo, una de las recomendaciones que formuló el Consejo de Estado, en su informe del año 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, en el que sugirió la introducción de mecanismos de voto preferencial en los sistemas electorales autonómicos, para así evaluar la pertinencia de su adopción en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. En este sentido, resulta bien interesante la experiencia de los Länder alemanes, cuyas legislaciones electorales han experimentado un sugerente proceso evolutivo a lo largo de seis décadas, actuando como bancos de prueba donde se han ensayado elementos novedosos que posteriormente serían incorporados por el sistema electoral nacional. Y es que una de las ventajas de los sistemas políticos multinivel es la existencia de un nivel de gobierno, el regional, que ofrece la posibilidad de crear una suerte de laboratorios políticos, cuyos experimentos más satisfactorios puedan replicarse en el nivel nacional. Sin embargo, en España, el federalismo electoral, es decir, la posibilidad de que las regiones, en el uso de su autonomía para diseñar sus instituciones de autogobierno, innoven en el diseño de sus sistemas electorales, moldeándolos y adecuándolos a las especificidades históricas, geográficas o sociales de cada territorio, continúa inexplorado. Las comunidades autónomas, excepto quizás Canarias, han desaprovechado hasta la fecha el margen de actuación que en esta materia les confiere la Constitución y sus Estatutos de Autonomía.

**PORTADA****SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
JUNIO A NOVIEMBRE 2020****ACTIVIDADES PREVISTAS  
DICIEMBRE 2020 A JUNIO 2021****CRÉDITOS****INSTRUCCIONES PARA  
LOS AUTORES****LISTA DE EVALUADORES**

Destaca en este punto el sorprendente caso de Cataluña, comunidad que, a pesar de haber exhibido una sostenida voluntad de profundizar en su autogobierno, habría desperdiciado el potencial de su autonomía para singularizarse en materia electoral, introduciendo, por ejemplo, circunscripciones basadas en las veguerías, fórmulas electorales distintas a D'Hondt o listas desbloqueadas. No obstante, Cataluña continúa siendo a día de hoy la única autonomía que, paradójicamente, carece de una ley electoral propia. Su sistema electoral se contiene en una disposición transitoria del Estatuto de Autonomía catalán de 1979 (Estatut de Sau), ideada con carácter provisional para regir los primeros comicios autonómicos. Por tanto, en lo no regulado en dicha disposición, se aplica subsidiariamente el sistema electoral recogido en la LOREG.

Pues bien, Cataluña tiene ante sí una valiosa oportunidad de cara a las elecciones autonómicas que previsiblemente tendrán lugar en febrero de 2021. Así lo demuestra el reciente Dictamen 214/2020, de 17 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora, sobre el derecho de voto de los catalanes en situación de pandemia. Se trata de un informe robusto en líneas generales, que plantea una serie de propuestas sensatas con el fin de compatibilizar la protección de la salud pública y el disfrute del derecho de sufragio por parte de los ciudadanos. El dictamen destaca por su esfuerzo a la hora de extraer lecciones de la experiencia comparada en los últimos meses, en los que la propagación COVID-19 ha supuesto un auténtico desafío para la organización y celebración de elecciones en países y regiones de todo el mundo. Destaca su filosofía respetuosa con el derecho de voto de los ciudadanos, especialmente con el de aquellos infectados por el virus o sobre los que existen sospechas, frente a la decepcionante actitud mostrada por las autoridades vascas y gallegas en las elecciones autonómicas celebradas finalmente el 12 de julio de 2020 (aquí), así como por la propia Junta Electoral Central (aquí).

El Parlament aún está a tiempo de aprobar una ley electoral catalana (una “ley electoral parcial”, como la denomina la Comisión Jurídica Asesora) que recoja algunas de las interesantes medidas planteadas en el dictamen antes de expirar la legislatura y que requieren de cobertura legal. Medidas que, en algunos casos, también exigirían la participación de las Cortes Generales al tratarse de cuestiones de carácter básico. Algunas de las medidas serían, entre otras, la reserva de franjas horarias de votación para electores vulnerables o bien para personas en cuarentena o pendientes de prueba diagnóstica; extensión de los horarios de votación; establecimiento de más de una jornada de votación; interrupción de las votaciones para tareas de desinfección; desplazamiento de la urna al acceso exterior del colegio electoral para el ejercicio del voto de determinados electores; establecimiento de una nueva variante de modalidad de voto por correo para los electores afectados por un confinamiento territorial o por una cuarentena individual posteriores a la expiración del plazo de solicitud del voto por correo, incluso con un posible aplazamiento del escrutinio general para poder contabilizar todos los votos; la posibilidad del apoderamiento telemático para la solicitud del voto por correo; o, en fin, la obligación de los partidos o coaliciones de optar necesariamente por el nombramiento de interventores de mesa y no de apoderados. Con todo ello, Cataluña estaría explotando ese potencial de autonomía que le brinda el federalismo electoral español. ■