

LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Emilio Pajares Montolío

*Profesor Titular de Derecho Constitucional,
Universidad Carlos III de Madrid*

Cómo citar este artículo / Citation: Pajares Montolio, E. (2021). Los sistemas electorales de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Palacios Romeo, F. y Cebrián Zazurca, E. (coords.)

Elección y representación: una conjunción compleja. Perspectivas y problemas de los regímenes electorales en España,

Colección Obras colectivas, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.

DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC21.0305>

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN – II. ¿UNIFORMIDAD O DIVERSIDAD? COMPETENCIA NORMATIVA Y DECISIÓN POLÍTICA – III. ELEMENTOS DEFINIDORES – IV. CONTINUIDAD Y CAMBIO: SENTIDO Y ALCANCE DE LAS REFORMAS ELECTORALES AUTONÓMICAS – V. UNA OJEADA A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL – VI. RENDIMIENTO (A MODO DE CONCLUSIONES) – VII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

Como en cualquier Estado que aúne las condiciones de constituirse de acuerdo al principio democrático y de organizarse territorialmente a partir del principio de descentralización política, la existencia de corporaciones de Derecho público de base territorial dotadas de autonomía política tiene que ir acompañada de una regulación de sus instituciones en la que ha de ser determinante la participación política, coherente con una visión dinámica del acceso y del ejercicio del poder, renovable y temporal. En el marco de una democracia representativa, estas cuestiones cabe reconducirlas básicamente al análisis del Derecho electoral, a la manera en que se ejerce el derecho de sufragio para determinar la composición

de órganos que asumen ese carácter representativo. Este es el caso de España, por lo que parece oportuno apuntar algunas consideraciones centradas en la manera en la que ha cristalizado ese “Derecho electoral autonómico”, en relación sobre todo con la fijación del sistema electoral de los parlamentos de las comunidades autónomas.

II. ¿UNIFORMIDAD O DIVERSIDAD? COMPETENCIA NORMATIVA Y DECISIÓN POLÍTICA

Una primera aproximación a la regulación de las elecciones en este nivel de gobierno debería atender al ámbito competencial, delimitando quién y cómo regula las cuestiones atinentes a tales convocatorias, asunto de obvia trascendencia jurídico-política a la que se añadiría aquí una segunda dimensión, en relación con la atribución de esa facultad bien a las autoridades centrales, bien a las instituciones propias de esas entidades dotadas de autonomía: si un entendimiento básico de esta última noción implica la falta de sujeción jerárquica de esas instituciones respecto de las centrales, lo que cabe preguntarse es si incluye también y en qué grado (máxime cuando esa condición tiene un alcance “político” y no meramente “administrativo”) la posibilidad de regular estos aspectos institucionales y, más concretamente, los procesos electorales.

Para aproximarse al modo en que estas cuestiones se han resuelto en el caso español, no sin cierta controversia judicial (aunque seguramente inferior a la relevancia que le corresponde en un sistema democrático) y también académica, cabe partir de una distinción entre los tres grandes bloques que, en un plano general, integran el Derecho electoral: derecho de sufragio, organización del proceso electoral y sistema electoral en sentido estricto. Más allá de que resulte acertada o no tal división, es sumamente útil para conocer cómo se ha resuelto la articulación de esta cuestión en el ordenamiento jurídico español ante la ausencia de mención específica en las normas constitucionales sobre distribución de competencias a la materia electoral. Aunque suponga exponer esta cuestión empezando, por así decirlo, por el término final (lo que en este caso resulta admisible en tanto no es el asunto central de este trabajo), los dos primeros quedan sujetos a un régimen de elevada uniformidad, en la medida en que se regulan, en sus aspectos básicos pero muy extensamente, por las mismas normas que la Ley orgánica del régimen electoral general (LOREG), una ley estatal por tanto, dedica por una parte a determinar quién puede votar y presentar

su candidatura y por otra a ordenar las diversas fases del procedimiento electoral y los sistemas de control.

Este es el efecto principal de la previsión que recoge su disposición adicional primera, que enumera algo más de 100 de los 150 artículos que tiene el título I de la LOREG, referidos a esos aspectos sustanciales del derecho de sufragio y de la organización del proceso electoral, que son de aplicación directa en estas elecciones, teniendo por lo demás el resto de artículos del título I un carácter subsidiario para el caso de que las comunidades no regulen las materias a las que se refieren. Bajo la cobertura del título competencial del art. 149.1.1ª CE para dictar las "condiciones básicas" que aseguren la igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de obligaciones y aludiendo también a la reserva a favor de una ley orgánica del "régimen electoral general" y al "desarrollo" del derecho de participación política, en los términos del artículo 81, esta concreta articulación deja poco margen para la innovación por parte de las normas autonómicas en esos dos primeros bloques materiales (por todos, Gavara, 2004a y Gavara, 2007: 9ss). Por lo demás, sea por la poca trascendencia de ese ámbito propio, sea por entender que se trata de asuntos bien resueltos en las normas generales de las que por tanto no era oportuno ni necesario apartarse, ese margen ha sido escasamente aprovechado en la legislación autonómica (Presno, 2010).

En realidad, más allá de lo que resulta imprescindible, como la regulación de ciertos aspectos de la campaña electoral (distribución de espacios gratuitos de publicidad en los medios de comunicación pública) o de financiación electoral (cantidades que permiten calcular el límite de gastos o las subvenciones), por ejemplo, apenas se advierte una regulación diferenciada en los aspectos en los que resulta posible, sin perjuicio de haber añadido algún supuesto de inelegibilidad o de haber creado juntas electorales autonómicas (que se añaden a la estructura general de la Administración electoral), por ejemplo (Gavara, 2007: 147ss). Tan sólo cabe destacar como un supuesto de innovación, que además luego ha dado lugar a una reforma de la LOREG con la misma orientación, la introducción de criterios de paridad en la composición de las candidaturas electorales.

Se trata de una delimitación que, a pesar de la amplitud con la que ha operado el Estado, tampoco ha dado lugar a una conflictividad muy destacada: apenas hay un pronunciamiento sobre la cuestión, planteado antes de la aprobación de la LOREG, en relación a la confección del censo (que se prevé tenga carácter

único, elaborado por un organismo estatal y sea utilizado en todos los procesos electorales) y a las funciones de las juntas electorales (pues las previstas en la LOREG, de zona, provinciales y Central, también actúan en los procesos autonómicos), pero resuelto por STC 154/1988, de 21 de julio, esto es, con posterioridad a la entrada en vigor de esta norma estatal. En ella se ratifica esa aplicabilidad directa, con base en la habilitación derivada de los artículos antes mencionados, respecto a las cuestiones controvertidas: no se puede someter la inscripción en el censo, en tanto requisito para el ejercicio del derecho de sufragio, a un régimen diferente; por su parte, la Administración electoral debe atenerse a un mismo criterio funcional y orgánico en todos los procesos electorales (Biglino, 2009: 17ss).

En definitiva, son materias en las que, por aplicación directa de todos esos artículos o subsidiaria del resto del título I y por la limitada actuación del legislador autonómico, apenas se registran diferencias en estos procesos electorales, que se desarrollan por tanto en un régimen casi enteramente homogéneo. Por el contrario, en relación con el sistema electoral (o conjunto de normas que prevén cómo se expresa el sufragio y cómo determinan estas preferencias electorales la composición del órgano que se trata de elegir), es materia que en el ordenamiento jurídico español queda a disposición de normas que forman parte del ordenamiento de cada comunidad autónoma: por oposición a los otros dos, ninguna norma estatal de rango legal se proyecta sobre este tercer bloque material, que es el que se analiza a partir de ahora, los sistemas electorales autonómicos.

Sin ánimo de profundizar mucho más en estas cuestiones competenciales, se podría identificar como parte del mínimo que permite reconocer un poder de autoorganización propio del tipo de autonomía del que disponen, concretando así (parcialmente), en las condiciones que ahora se señalarán, tanto la competencia que pueden asumir para organizar sus propias instituciones (art. 148.1.1ª CE) como -en régimen bastante diverso- el aspecto institucional del llamado contenido mínimo de los estatutos de autonomía, en relación con la organización de sus instituciones (art. 147.2.c) CE).

En consecuencia, no se puede encontrar en la LOREG una regulación de la manera en que, en los procesos electorales de los parlamentos de las comunidades autónomas, se transforman los votos en escaños, pero eso no debe llevar a concluir que es materia en la que rige una absoluta diversidad, de modo que haya dado lugar a diecisiete sistemas electorales totalmente diferentes y

diversos entre sí. Hay varias razones que obligan a considerarlos también en una cierta perspectiva de uniformidad, como se verá, no precisamente irrelevante.

La primera es la (parcial) constitucionalización de estos sistemas electorales: de entrada, porque toda configuración de un sistema electoral va a estar condicionada por cláusulas constitucionales, en la medida en que se proyectan de manera más o menos intensa sobre todo el Derecho electoral principios (como el democrático), valores (como el pluralismo político) o, más directamente, derechos (en primera línea, los de participación política), normas materiales todas ellas expresamente recogidas en la CE. Ya más específicamente, hay que reparar en las previsiones del art. 152.1 CE sobre las instituciones autonómicas, en dos sentidos diferentes: contiene, de entrada, una caracterización del sistema de gobierno de las comunidades autónomas conforme al modelo parlamentario, lo que en todo caso se va a proyectar sobre el sistema electoral; junto a esta orientación, podemos encontrar también, formulados de manera expresa aunque en términos genéricos, ciertos criterios sobre la elección del órgano parlamentario que afectan específicamente a esta materia: tendrán que responder, por un lado, a un carácter proporcional; por otro, a la obligación de asegurar «la representación de las diversas zonas del territorio» (un análisis extenso de estas cuestiones, en Oliver, 2011: 54-58).

En esta primera consideración, cabe recordar, por obvio que también pueda resultar, que no hay contradicción con la afirmación anterior de que el sistema electoral de cada comunidad se regula solo en normas de su propio ordenamiento, puesto que la CE forma parte de dicho ordenamiento. Por otra parte, aunque su alcance no sea exactamente de la misma intensidad, no deja de observarse aquí un cierto paralelismo con el modo en que también se constitucionaliza el sistema electoral del Congreso de los Diputados, respecto al cual el artículo 68 hace referencia tanto a "criterios de representación proporcional" como a una "representación mínima inicial" de cada circunscripción. Es evidente en todo caso que se apuesta rotundamente por una representación que refleje el pluralismo en una relación ajustada al apoyo con el que cuente cada opción política, cerrando el paso al uso de esquemas mayoritarios que habían predominado en el pasado (Gavara, 2007: 59).

Ocasión habrá de tratar de este paralelismo, pero por volver a esta dimensión normativa con la que ha de arrancar este análisis, la STC 225/1998, de 25 de noviembre, solventó en su momento una primera cuestión que pudieran plantear las previsiones del artículo 152.1 CE: determinar cuál es el alcance de estos

principios. La duda se suscitaba porque, en su dicción literal, este artículo aparece referido únicamente a las comunidades que elaboraran su estatuto por la vía especial del artículo 151, pero el Tribunal ha afirmado, con un fundamento tampoco muy elaborado, que al haber desaparecido por el transcurso del tiempo las diferencias que en el ámbito competencial había entre ellas en función de la vía por la que accedieron a su autonomía y haber seguido por lo demás ese modelo que se fija en el artículo 152.1 (asamblea, presidencia, régimen parlamentario...), a todas concierne el cumplimiento de estas normas relativas a su organización institucional y, por tanto, sobre la elección de quienes forman parte de sus asambleas legislativas, con independencia de la manera en la que se elaboró el estatuto de autonomía (una consideración crítica, hasta el punto de considerarla como una "arbitraria extensión", en la que se revisan además las diversas posiciones que se han mantenido sobre este asunto, en Garrorena, 2009: 60ss).

Establecido pues el alcance de todas estas normas constitucionales, cabe preguntarse cómo se han concretado, bien sea en cada estatuto, de forma incluso muy detallada o sólo parcial (aunque los hay que apenas prevén nada sobre la materia), bien en la correspondiente ley electoral. Se mantiene en este punto, como ahora se verá, un notable paralelismo con las previsiones constitucionales o legales relativas a la elección de los miembros del Congreso de los Diputados, porque en estas normas estatutarias o legales se han venido a recoger muchos de los elementos que aparecen en la CE y en la LOREG para esta cámara. Se analizan a continuación, con un alcance en principio más bien descriptivo, cuáles son las notas que los caracterizan, para, una vez examinadas a continuación las reformas que han tenido lugar y la jurisprudencia constitucional que ha generado la aprobación de estas normas o su puesta en práctica, concluir estas páginas haciendo una valoración genérica de su rendimiento.

III. ELEMENTOS DEFINIDORES

En ese marco, al haberse constituido las comunidades autónomas en un plazo de tiempo más bien breve (los estatutos se elaboraron y aprobaron entre 1979 y 1983) y al haber afrontado la regulación de su régimen electoral con ocasión primero de la propia elaboración de sus estatutos y a continuación, en los primeros años de la andadura de cada parlamento (con alguna excepción muy

notable), no es de extrañar que en esta operación de adoptar decisiones sobre los diferentes elementos que integran un sistema electoral, de gran envergadura política, se atendiera principalmente al modo en que se había regulado el sistema electoral del Congreso de los Diputados (tanto en la propia CE como en las normas legales pre y posconstitucionales). Tampoco existía una tradición propia a la que recurrir, a la vista del escaso recorrido que había tenido la experiencia autonómica durante la vigencia de la Constitución de la II República, por lo que, como ahora se comprobará, en la mayor parte de estas cuestiones se reproducen (al menos nominalmente) y sin que se registrara una gran discusión sobre el asunto, esas mismas previsiones (que aparecen resumidas en el cuadro 1)¹.

Obviamente, esta continuidad no afecta al *número de escaños*, que oscila entre 33 (La Rioja y Castilla-La Mancha) y 136 (Madrid), de acuerdo a fórmulas diversas y más o menos aproximadamente relacionadas con la población de cada comunidad, dentro de una notable discrecionalidad pero con cierta racionalidad (Oliver, 2011: 217 y 218), predominando, como recuerda López Nieto (2018: 3179), las asambleas que tienen un número impar.

Lo más habitual es que se utilice una fórmula semejante a la que la CE prevé para el Congreso de los Diputados, esto es, se deja su determinación a la ley electoral autonómica, fijando el estatuto un máximo y un mínimo (así ocurre en diez comunidades) o solo un mínimo (en otras dos, Andalucía y Comunidad Valenciana) o un máximo (Extremadura). Esto supone, como señala Oliver (2011: 217), que exista cierta flexibilidad para adaptarse a las necesidades de la representación, que es más bien discrecionalidad total para el legislador autonómico en los dos estatutos que omiten cualquier referencia a esta cuestión, País Vasco e Islas Baleares: sus leyes electorales determinan directamente el número de escaños de cada circunscripción.

¹ Una primera aproximación en Oliver (2011: 35.53), que en todo caso es referencia básica para todos los asuntos que se tratan a continuación. También hay que tener en cuenta la influencia que tuvieron los Acuerdos firmados entre el Gobierno y el PSOE en julio de 1981 para concluir el proceso autonómico sobre la redacción de los estatutos que se elaboraron, a partir de esa fecha, conforme al artículo 143, no sólo porque, como ya se ha comentado, implicaron seguir el modelo del artículo 152.1, sino también porque contenían estipulaciones sobre la "corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral" (que no podía superar una relación entre 1 y 2,75) y las circunscripciones (las provincias, también en las comunidades uniprovinciales, salvo en los archipiélagos, en los que se preferían las islas): se puede consultar su contenido en https://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol36/pag_02.html#titulo4 (consultado el 1 de febrero de 2021). Además de estos pactos formales, no es de extrañar que los partidos, en tanto eran los mismos que protagonizaron todos estos procesos, prefirieran mantener esquemas con los que estuvieran familiarizados, al tiempo que permitían, por su simplicidad, una mejor comprensión por el cuerpo electoral (Pallarés, 2020: 185).

Cuadro 1. Sistemas electorales de las comunidades autónomas

	Escafios	Circunscripción	Prorrateo	Procedimiento de votación	Barrera	Fórmula
Parlamento Vasco	75 (LE)	3-Territorio histórico (EA)	Número igual (EA) Álava 25, Guipúzcoa 25, Vizcaya 25 (LE)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de Cataluña	100-150 (EA) 135 (LE)	4-Provincia (LE)	Barcelona 85, Gerona 17, Lérida 15, Tarragona 18 (LE)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de Galicia	60-80 (EA) 75 (LE)	4-Provincia (EA)	Mínimo de 10 y resto según población (LE) (2020: La Coruña 25, Lugo 14, Orense 14, Pontevedra 22)	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de Andalucía	Mínimo de 109 (EA) 109 (LE)	8-Provincia (EA)	Ninguna más del doble que otra (EA) Mínimo de 8 y resto según población (LE) (2018: Almería 12, Cádiz 15, Córdoba 12, Granada 13, Huelva 11, Jaén 11, Málaga 17, Sevilla 18)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Junta General del Principado de Asturias	35-45 (EA) 45 (LE)	3-Agrupación de municipios (LE)	Mínimo de 2 y resto según población (LE) (2019: Centro 34, Occidente 6 y Oriente 5)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de Cantabria	35-45 (EA) 35 (LE)	1-Comunidad (EA)	-	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de La Rioja	32-40 (EA) 33 (LE)	1-Comunidad (EA)	-	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos (LE)	D'Hondt (LE)
Asamblea Regional de Murcia	33-45 (EA) 45 (LE)	1-Comunidad (LE)	-	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos (LE)	D'Hondt (LE)
Cortes Valencianas	Mínimo de 99 (EA) 99 (LE)	3-Provincia (EA)	Mínimo de 20 sin que el número de habitantes por diputado en ninguna circunscripción pueda ser tres veces superior al de otra y resto según población (EA) (2019: Alicante 35, Castellón 24 y Valencia 40)	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos en toda la comunidad (LE)	D'Hondt (LE)
Cortes de Aragón	65-80 (EA) 67 (LE)	3-Provincia (EA)	El número de habitantes por diputado en ninguna circunscripción podrá ser 2,75 veces superior al de otra (EA) Mínimo de 13 y resto según población (LE) (2019: Huesca 18, Teruel 14, Zaragoza 35)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Cortes de Castilla-La Mancha	25-35 (EA) 33 (LE)	5-Provincia (EA)	Mínimo de 3 y resto según población (LE) (2019: Albacete 7, Ciudad Real 7, Cuenca 5, Guadalajara 5, Toledo 9)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de Canarias	50-75 (EA) 70 (LE)	8-Comunidad e islas (LE)	Ninguna circunscripción insular podrá contar con un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho (EA) (2019: Gran Canaria 15, Tenerife 15, La Palma 8, Lanzarote 8, Fuerteventura 8, La Gomera 4, El Hierro 3 (LE))	Voto único (LE)	Autonómica: 4 % de los votos válidos Insular: 4 % de los votos válidos en toda la comunidad o 15 % en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento o Cortes de Navarra	40-60 (EA) 50 (LE)	1-Comunidad (LE)	-	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos (LE)	D'Hondt (LE)
Asamblea de Extremadura	Máximo de 65 (EA) 65 (LE)	2-Provincia (EA)	Según población (EA) Mínimo de 20 (LE) (2019: Badajoz 36, Cáceres 29)	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos en toda la comunidad o en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Parlamento de las Islas Baleares	59 (LE)	4-Islands (EA)	Mallorca 33, Menorca 13, Ibiza 12, Formentera 1 (LE)	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)
Asamblea de Madrid	1 escaño por 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 (EA) (2021: 136)	1-Comunidad (EA)	-	Voto único (LE)	5 % de los votos válidos (EA)	D'Hondt (LE)
Cortes de Castilla y León	Mínimo de 3 por circunscripción más un escaño por 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500 (EA) (2019: 81)	9-Provincia (EA)	(2019: Ávila 7, Burgos 11, León 13, Palencia 7, Salamanca 10, Segovia 6, Sorja 5, Valladolid 15, Zamora 7)	Voto único (LE)	3 % de los votos válidos en la circunscripción (LE)	D'Hondt (LE)

Elaboración propia. Se indica el rango de la norma que regula cada elemento, estatutario (EA) o legal (LE)

Los dos restantes tienen una fórmula más original, al anudarlo directamente a la población, ya que tanto en Madrid como en Castilla y León corresponde a cada circunscripción un escaño por cada X habitantes (por lo que puede oscilar al alza o a la baja en sucesivas convocatorias si la población varía de una a otra; hay que tener en cuenta, como ahora se verá, que mientras en Madrid solo hay una circunscripción, en Castilla y León son nueve y cada una tiene un mínimo de tres escaños)².

En los restantes elementos sí se aprecia en cambio esa similitud, al menos en la definición formal, que en la práctica habrá que comprobar si es aparente o real: así, en primer lugar, de forma muy mayoritaria, se ha optado por utilizar también la provincia como *circunscripción*, regla general (recogida en doce casos en el propio estatuto) de la que sólo se apartan Asturias, que ha creado tres distritos infraprovinciales con este único fin, y las dos comunidades insulares, en las que son las islas, si bien Canarias ha introducido recientemente una singularidad muy notable (aunque su efecto no está llamado a ser muy relevante): junto a las circunscripciones insulares existentes desde 1983 se utiliza también desde las elecciones de 2019 una de ámbito autonómico, lo que confiere a los electores la posibilidad de expresar una doble preferencia, en cada uno de esos dos niveles territoriales.

Aunque partían, dentro del marco constitucional, de una libertad absoluta, quizá con el límite de contar solo con distritos uninominales (porque impiden poner en práctica fórmulas proporcionales), para optar por distritos ya existentes o crear unos nuevos (Oliver, 2011: 190y 191), domina el mimetismo por el que se han decantado esas catorce comunidades, manteniendo la demarcación administrativa creada a mediados del siglo XIX para articular el despliegue territorial de la Administración del Estado (lo que no deja de llamar la atención, ya que, precisamente por la creación de comunidades autónomas, la importancia de la provincia en el plano político ha disminuido: Gavara, 2007: 230). También implica que cinco de las que tienen carácter uniprovincial (Cantabria, La Rioja, Murcia, Navarra y Madrid) constituyan una sola circunscripción: aunque sean minoría conviene destacarlo porque no deja de ser un rasgo claramente

² Según la calificación de Gálvez (2020: 328), se trataría de las dos cuyos estatutos tendrían un grado de concreción *pleno*, al determinar el número automáticamente, mientras que los demás tendrían uno *medio* (máximo y mínimo) o *bajo* (solo uno de esos dos extremos); a esta división quizá habría que añadir, en función de lo que (no) dice el estatuto, una última categoría, de concreción *nula*. Ninguno tiene, como recuerda Oliver (2011: 216) una cifra fija y que solo se podría alterar mediante reforma estatutaria (lo que cabría denominar concreción *total*).

diferenciador respecto al que parece operar como modelo, el de la multiplicidad de distritos del Congreso de los Diputados (cuyas elecciones tienen lugar en 52 circunscripciones).

En cuanto a las comunidades insulares, apartándose de esa tendencia a mantener la provincia, tampoco se puede considerar que hayan innovado, puesto que optan también por demarcaciones (geográficamente más evidentes en todo caso) ya preexistentes, reconocidas como entidades con autonomía local y usadas como circunscripciones en las elecciones al Senado. En todo caso, incluyendo también Asturias, que es la única comunidad que en la actualidad recurre a distritos creados específicamente con ese fin, todas, como señala Oliver (2011: 191), atienden a criterios objetivos y predefinidos³.

También es muy habitual, por lo que al *prorrrateo* se refiere, que la asignación de escaños entre las circunscripciones parta, antes de tener en cuenta la población, de la atribución de un mínimo inicial e igual de escaños a todas las circunscripciones. Así ocurre en ocho comunidades, con mínimos que en ocasiones son bastante más elevados que el que opera en las elecciones al Congreso de los Diputados: 20 en la Comunidad Valenciana y Extremadura, 13 en Aragón, 10 en Galicia y 8 en Andalucía; mayor similitud se registra en Castilla-La Mancha y Castilla y León (3) y Asturias (2). Salvo en el caso de Castilla y León, pues a ese mínimo inicial se añade la cantidad que resulte de aplicar el baremo en cada circunscripción, en las demás el número de escaños que no se adjudican conforme a este criterio se reparten en proporción a la población de cada circunscripción, también en términos similares a los que tienen lugar para cada convocatoria de elecciones al Congreso de los Diputados, de modo que habrá que determinar si los cambios de población generan también una diferente asignación de escaños, dado su carácter “dinámico”, como lo denomina Fernández Esquer (2016: 336).

La relación entre esta previsión de mínimos y la satisfacción del mandato constitucional de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio parece bastante evidente, pero entonces debería entenderse que en ningún caso lo atienden aquellas comunidades que, más allá de no fijar un mínimo, es que ni siquiera distinguen entre esas zonas al operar como circunscripciones únicas, salvo que se entienda que en todo su territorio se registra una identidad

³ La técnica utilizada en Asturias, de enumeración de los municipios que forman parte de cada una de las circunscripciones, plantea el problema que recuerda Gavara (2007: 226): qué ocurre si se alteran los términos municipales, si desaparecen o si se crean nuevas entidades...

que no permite identificar esas zonas (no deja de resultar curioso que en las restantes esas zonas sean siempre o las provincias o las islas, salvo en el caso de Asturias). En relación con este mismo objetivo se podrían poner otras normas que imponen límites, bien sobre el número de escaños (ninguna circunscripción puede tener más del doble que otra en Andalucía), bien sobre la relación entre escaños y población, que no puede superar, entre circunscripciones, una determinada proporción (de 1 a 3 en la Comunidad Valenciana, de 1 a 2,75 en Aragón). Estas tres comunidades se encuentran en todo caso entre las que atribuyen mínimos más elevados.

En el resto de comunidades es la ley la que determina directamente el número de escaños de cada circunscripción, conforme a un número permanente que no se ajusta a los cambios de población, atendiendo pues a un criterio “estático” (Fernández Esquer, 2016: 337). Esta decisión puede adoptarse con total libertad en el caso de Cataluña e Islas Baleares y respetando dos normas estatutarias de muy diferente orientación en el caso de Canarias (de menor alcance), donde ninguna circunscripción insular podrá tener un número inferior de escaños que otra que tenga menos población, y en el del País Vasco (de mucha mayor relevancia), donde todas las circunscripciones tienen que tener el mismo número de escaños. De una u otra manera, en todos estos casos se registra una nota común: cualquier variación en la demografía no repercutirá en el prorrateo salvo que se modifique la ley (o el estatuto de autonomía, en el País Vasco). Más adelante se valorarán con más detalle todas estas cuestiones (puede verse un análisis detallado, caso por caso, en Gavara, 2007: 230ss).

El *procedimiento de voto*, en todas las comunidades, es el de voto único mediante listas cerradas y bloqueadas, como establece también la LOREG para el Congreso de los Diputados, en algún caso por mera remisión a la norma estatal. Así ocurre incluso en Canarias, donde, como se dijo, se puede emitir el sufragio respecto a candidaturas presentadas en la circunscripción autonómica y en la insular.

También cuentan con *barreras*, fijadas mediante porcentajes de votos válidos (salvo un caso, el de la Comunidad Valenciana, algo más exigente, en el que hay que calcularlo sobre todos los votos emitidos, incluyendo por tanto también los nulos), conforme a las siguientes modalidades: en los mismos términos que para el Congreso, esto es, el 3 % que exigen ocho de las comunidades que cuentan con varias circunscripciones, en las que ese requisito opera circunscripción por

circunscripción; también han optado por situarla en ese nivel Murcia y Navarra, que tienen una sola circunscripción; fijan una cantidad algo más elevada, hasta el 5 % Islas Baleares entre las comunidades con pluralidad de circunscripciones y Cantabria, La Rioja y Madrid entre las que tienen solo una; también es la cantidad que se exige en la Comunidad Valenciana, pero en toda la comunidad (teniendo varias circunscripciones), así como en Extremadura, donde se accede a la representación si se supera en toda la comunidad o en cada circunscripción. El peculiar tratamiento del sistema electoral del Parlamento de Canarias se abordará con detalle más adelante, dado que además ha sido objeto de varias reformas (y de varios pronunciamientos jurisdiccionales), pero cabe dejar apuntado que hay barreras en los dos tipos de circunscripción que se utilizan, del 4 % en la autonómica y, alternativamente, del 4 % en toda la comunidad o del 15 % en la isla en las insulares.

Por último, la *fórmula* con la que se atiende al mandato constitucional de proporcionalidad, de entre las muchas posibles, también es en todos los casos la regla *D'Hondt*, una vez más pero ahora con total uniformidad, como en el Congreso de los Diputados.

Sin perjuicio de las valoraciones que se puedan formular más adelante, llama la atención en esta primera consideración, limitada a identificar cómo se definen en los estatutos y en las leyes los elementos de los sistemas electorales autonómicos, la gran similitud entre ellas y con las previsiones constitucionales y legales que rigen la elección del Congreso de los Diputados: proporcionalidad corregida por criterios territoriales y para evitar una representación fragmentada, mismas técnicas de emisión del voto y fórmula (por todos, Presno, 2010: 107).

Retomando la argumentación trazada al inicio de este apartado, ha pesado aquí la voluntad de emular lo que se considera ha dado un rendimiento positivo o (sin resultar excluyente) la renuncia a innovar, a encontrar fórmulas que aportaran una representación modulada por otros factores, fuera por razón de las peculiaridades territoriales, fuera por disponer de una mayor libertad en la configuración del sufragio, fuera por cualquier otra razón. No ha habido ocasión por tanto de considerar el rendimiento que podrían haber generado previsiones alternativas, de cara a su uso en otros procesos electorales (incluyendo los de las otras comunidades)⁴. En todo caso, que se parta de unas mismas pautas

⁴ En sentido aparentemente contrario, Gálvez (2020: 336ss), que lo considera un ámbito proclive a la innovación, lo que le lleva a mencionar alrededor de una quincena de "originalidades,

normativas (incluso que se copien de forma más o menos literal) no implica necesariamente, como se verá, la generación automática de unos mismos efectos.

IV. CONTINUIDAD Y CAMBIO: SENTIDO Y ALCANCE DE LAS REFORMAS ELECTORALES AUTONÓMICAS

Sin entrar con detalle en la cuestión de la "reforma electoral", asunto que ha generado una muy abundante producción científica y no menos debate fuera de este ámbito, con mayor o menor rigor, cabe destacar que, a diferencia de lo que ha ocurrido con el del Congreso o el del Senado, sí que ha habido algunas modificaciones en estos sistemas, incluso de cierto calado, aunque manteniendo sustancialmente los rasgos esenciales de cada modelo.

En general, puede partirse de que estas normas no son objeto de reformas de manera frecuente, en la medida en que constituyen la regla básica para el acceso y la permanencia en el poder, lo que explicaría una cierta tendencia a la continuidad (muy apreciable en algunos países, hasta el punto de que ciertos sistemas se identifican por su condición nacional: el *británico* de circunscripciones uninominales a una sola vuelta, el *francés* con el mismo tipo de distritos pero a dos vueltas, el *alemán* de doble voto, con circunscripciones uninominales y plurinominales...). Un cambio en estas reglas, sobre todo si se hace sin más apoyo que el de la fuerza política que ocupa el poder, puede suscitar al menos sospechas de que trate sobre todo de mantenerlo, buscando la fórmula que le resulte más beneficiosa. Además de estas poderosas razones políticas, tampoco faltan (se aprecian muy claramente en el caso español) condicionantes jurídicos, en la medida en que esas normas pueden estar dotadas de mayor o menor rigidez (desde las constitucionales a las estatutarias, sin olvidar que su regulación legal también puede quedar sujeta a la aprobación por mayoría reforzada). Siendo en principio algo coherente con la importancia material del proceso, no hay que olvidar que rigidez también supone, por un lado, que se dota a la minoría de capacidad de bloquear el cambio, mientras que, por otro, puede conllevar la preservación de ciertos defectos de no generarse una alternativa que suscite el

singularidades", algunas ya derogadas. Es cierto que se limita a la regulación estatutaria, pero si se tiene en cuenta que se examinan diecisiete ordenamientos electorales autonómicos, en cada uno de los cuales se podía regular, conforme a la tabla 1, seis elementos, en esos términos numéricos la homogeneidad es abrumadora.

acuerdo necesario para cumplir con todos estos requisitos, sobre todo si son muy exigentes.

Esa es otra cuestión relevante: puede resultar más o menos sencillo localizar los efectos negativos, no deseables, las disfunciones... Pero va a resultar mucho más problemático formular una alternativa practicable y virtuosa, que los evite sin generar otros nuevos (y, si se quiere, de forma cínica, todo ello pasando porque las cosas no se ven de la misma manera desde la oposición que desde el poder). Téngase en cuenta que esta *ingeniería electoral* en numerosos casos no viene a alcanzar los objetivos (declarados u ocultos) que se perseguían y no han faltado casos (también se aprecian en estas experiencias autonómicas) en los que las fuerzas políticas que impulsan una reforma -y que se presume que deberían verse beneficiadas con el cambio- pierden el poder en la primera ocasión en la que se aplican las nuevas disposiciones (quizá porque los cambios más importantes los genera el propio cuerpo electoral, modificando su comportamiento electoral sin que varíen las normas).

Antes de entrar a recoger, de forma más bien sumaria, las reformas que se han producido, hay que anticipar que son más bien cambios "en" los sistemas electorales, no "de" sistema (opción esta última que normalmente se reserva a situaciones de crisis política). Esto es, no ha habido una alteración significativa de la arquitectura electoral, sino modificaciones parciales, de ciertos elementos, manteniendo la misma concepción inicial⁵.

Siguiendo el mismo orden en que fueron expuestos los diferentes elementos en el apartado anterior, en primer lugar, se ha modificado el número de escaños en Cantabria, Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Canarias, aunque en sentidos diferentes: la primera, que contaba ya con la segunda asamblea de menor tamaño, los redujo en una décima parte, de 39 a 35, con aplicación por primera vez en 2015; Comunidad Valenciana y Canarias, con asambleas que están en un rango medio-alto, los aumentaron en porcentajes algo semejantes (un 10 % la primera, al pasar de 89 a 99 para las elecciones de 2007; algo más,

⁵ No se consideran a continuación los cambios que se produjeron en algunas comunidades tras la aplicación, en las primeras elecciones autonómicas, de las previsiones estrictamente transitorias que figuraban en los estatutos con este fin. Se entiende más bien que el ejercicio de la potestad legislativa (ordinaria o estatutaria) debe considerarse a partir de la constitución de los órganos autonómicos y la consiguiente y temprana aprobación de sus normas electorales, como han hecho todas las comunidades con una sola excepción, a la que se aludirá más adelante.

No se citan en el texto las leyes ni las disposiciones concretas que regulan cada cuestión, que harían (más) farragosa y confusa la lectura de estas páginas, amén de hacerlas innecesariamente más extensas. Por esa razón, las fechas que se mencionan son las del año en que tuvo lugar el primer (o el último) proceso electoral en el que se aplica cada norma.

un 15 %, la segunda, al pasar de 60 a 70 para las elecciones de 2019). Frente a estas tres comunidades, que en todo caso mantuvieron un número más o menos ajustado con su población, Castilla-La Mancha ha registrado cambios en los dos sentidos, en dos ocasiones para aumentarlos (mínimamente, de 47 a 49 a partir de la convocatoria de 2007 y de 49 a 53, composición que no llegó a ser de aplicación, porque en la misma legislatura se produjo la reforma que se comenta a continuación) pero también en sentido contrario y de manera más significativa, más recientemente, pues desde 2015 la cámara ha pasado a contar con 33 escaños, una reducción muy notable, de casi el 40 %, que hace que sus Cortes compartan con la asamblea riojana la condición de cámara con menos escaños, cuando la diferencia entre poblaciones es muy notable. Dejando para más adelante otras comparaciones relevantes, cabe destacar que las disminuciones se han justificado por la necesidad de reducir el gasto público (Aranda, 2015), mientras que los incrementos buscaban una mayor representatividad (Pallarés, 2020: 184 y 185)⁶.

En cuanto a la delimitación de la circunscripción, solo ha habido dos reformas: mientras Murcia ha pasado a constituir solo una tras haber celebrado todas las elecciones hasta 2019 con cinco, de carácter infraprovincial y definidas por ley, Canarias, como ya se ha señalado, ha tenido elecciones también desde esa fecha con un sistema de doble circunscripción, pues, manteniendo las siete circunscripciones insulares, añade una nueva de ámbito autonómico en la que se elige eso sí un número bastante reducido de escaños (solo 9 de los 70 miembros del Parlamento, algo menos del 13 %).

De alcance aparentemente más limitado, también hay que registrar dos reformas del prorrateo, ambas para ser aplicadas desde 2019. La más sencilla es la que afecta a Canarias (que es una de las comunidades en que la asignación de escaños se hace directamente), en la medida en que Fuerteventura ha pasado a contar con uno más, cumpliendo el estatuto, que prohíbe que una isla tenga menos habitantes y más escaños que otra (ahora tiene los mismos que La Palma, que cuenta con unos 30.000 habitantes menos). Más peculiar ha sido el

⁶ No por efecto de reforma alguna, sino por aplicación de su ya examinado sistema de determinación automática, tanto en Madrid como en Castilla y León la composición cambia (o puede cambiar) de legislatura en legislatura, en función de que los cambios de población permitan superar la fracción prevista para sumar escaños o queden por debajo de ella y supongan restarlos: en el primer caso ha ido creciendo (salvo en una convocatoria) de 94 a 136, mientras que en la segunda se ha mantenido más estable, entre 81 y 84 (lo que se explica por tener una parte fija y también, más claramente, porque su población no ha cambiado tanto como la de Madrid).

caso de Aragón, que es de las comunidades en las que opera el criterio poblacional: a partir de esa convocatoria lo que hay que tener en cuenta es la "población censal" (quienes figuran inscritos en el censo electoral), modificación con la que se conseguía mantener, sin alterar el número de escaños con que contaban las tres circunscripciones, el límite de escaños relativo que prescribe el estatuto, en los términos que ahora también se han de computar sobre esa base para que no supere, entre la que más tenga y la que menos, esa relación de 1 a 2,75. Sin juzgar si es más conveniente atender a una u otra realidad, se le ha dado preferencia a la conservación de ese reparto (teniendo en cuenta la población total, Teruel habría perdido un escaño y se habría superado ese límite; ese es el escaño que se le asigna por su población, por lo que se habría registrado el mismo fenómeno que afecta a Soria en las últimas convocatorias de elecciones al Congreso de los Diputados: solo se le asignan los escaños que corresponden al mínimo inicial igual, ninguno por su población), sin que al parecer se considerara obstáculo que el propio estatuto de autonomía establezca que esa asignación ha de hacerse en función del número de habitantes⁷.

Se ha jugado también con la barrera en País Vasco, Galicia, Murcia, Canarias e Islas Baleares, con orientaciones diversas: en la primera y en la tercera se ha reducido, al pasar del 5 % al 3 % desde las elecciones de 2001 y de 2019, respectivamente; en Galicia e Islas Baleares el cambio fue a la inversa, para incrementar en esa magnitud el porcentaje exigido, que se aplicó a partir de las elecciones de 1993 y 1995, respectivamente. El caso de Canarias es más singular, pues ha contado con tres variantes: inicialmente se implantó un sistema de doble requisito alternativo (3 % regional o 20 % insular), sustituido entre 1999 y 2015 por otro de triple requisito alternativo (6 % en toda la comunidad, 30 % en la circunscripción o ser la formación más votada en la isla) que a su vez ha dado paso al establecido a partir de 2019, que atiende a la introducción de la doble circunscripción autonómica, en la que la barrera es del 4 %, e insular, en la que se vuelve al doble requisito alternativo, suavizado además, al reducirse al 4 % en toda la comunidad o al 15 % en la circunscripción (un análisis detallado de estas reformas, que califica como "auténtico baile", en Oliver,

⁷ Cabe apuntar que en las dos reformas anteriores a la vigente de la legislación electoral castellano-manchega el cambio en el número de escaños total vino acompañado de una asignación directa de los escaños entre las circunscripciones, apartándose del criterio inicial de mínimos (5) más población al que se ha vuelto en la norma vigente. Obviamente, en Murcia se ha suprimido el prorrateo, al haber perdido esa pluralidad de circunscripciones (antes optaba por el mínimo más reducido posible, solo 1).

2017: 139ss)⁸.

Sin ánimo alguno de agotar la materia, pues la formulación de otras propuestas ha sido relativamente frecuente, más o menos formalizadas (se puede ver un resumen en Simón y Oriols, 2020; también en García Mahamut, 2018, para un periodo más limitado), sí que es necesario destacar, por más que sea sobradamente conocido, el caso de Cataluña, en el que no es que no haya habido reforma del sistema electoral, es que no ha habido regulación legal por normas autonómicas (por motivos diversos, apuntados por Gavara, 2007: 102 y 103). Esta absoluta anormalidad genera que en toda esta materia se sigan aplicando las previsiones transitorias incluidas en el primer estatuto de autonomía para establecer de manera mínima la composición del Parlamento que tenía que ser elegido en las primeras elecciones, que tuvieron lugar en 1980, puesto que el vigente estatuto, aprobado en 2006, las mantuvo expresamente en vigor hasta que se apruebe la correspondiente ley electoral. Adicionalmente, conforme a esa disposición, en lo no previsto en ella se aplicarán subsidiariamente las normas estatales que regulan las elecciones al Congreso de los Diputados: esto es, un supuesto de aplicación subsidiaria de normas de la LOREG no incluidas en su título I (regulación general del derecho de sufragio y de la organización del proceso electoral), sino en su título II (regulación específica de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado), lo que implica, en concreto, que en esta comunidad opere la barrera provincial del 3 % sin que lo prescriba ninguna norma de su ordenamiento jurídico (y que cualquier variación de la LOREG, al regular las elecciones en el Congreso de los Diputados, implicaría modificar este aspecto del sistema electoral del Parlamento de Cataluña)⁹.

Más allá de la finalidad que se haya perseguido en cada caso, en una

⁸ Desde el punto de vista del sistema de fuentes, no deja de ser también peculiar cómo se han articulado esas dos reformas en Canarias: las barreras se fijaron inicialmente y de manera transitoria en el propio estatuto, modificado en 1996 y 2018 con el mismo criterio, ya que la norma que regula las barreras (así como el número de escaños y las circunscripciones) se ubica en una disposición transitoria, de modo que es de aplicación "hasta que no se apruebe la ley electoral", lo que no se hizo durante el periodo anterior ni ha tenido lugar hasta el momento de redactar estas líneas. Una futura ley electoral podrá por tanto modificar, dentro de los límites estatutarios, esta y otras determinaciones sobre el sistema electoral.

⁹ Gálvez (2020: 335) considera que esta situación es la suma de dos renunciaciones, la mencionada en el texto a aprobar la ley electoral y también la de regular de manera detallada estas cuestiones propias del sistema electoral en el estatuto. Aunque Canarias, como menciona este autor, se encuentra aparentemente en la misma situación (aplicación de una disposición transitoria del estatuto a falta de ley electoral), cuenta -y contaba- en realidad con una regulación estatutaria mayor y ha modificado, como se ha señalado en nota anterior, en dos ocasiones esa regulación transitoria, lo que sin perjuicio de seguir siendo bastante peculiar al menos ha posibilitado que el legislador autonómico manifieste su voluntad sobre su propio sistema electoral.

consideración global no parecen contradecir tampoco esa tendencia continuista, pues sólo nueve de las diecisiete comunidades han concluido este tipo de reformas, más o menos relevantes pero desde luego sin introducir una alternativa sustancial; ninguna ha afectado por lo demás ni al procedimiento de voto (listas cerradas y bloqueadas) ni a la fórmula electoral (D'Hondt). En una cierta concepción alternativa entre proporcionalidad y estabilidad (sobre la que luego se volverá con más detalle), han convivido los cambios favorables a una y otra: la primera se podría identificar mejor con el incremento de escaños o la adopción de circunscripciones de mayor magnitud, mientras que la segunda estaría más relacionada con barreras más altas o menor número de escaños en total o en cada circunscripción, por ejemplo. Pero más bien se puede decir, con López Nieto (2018: 3179) que globalmente se han mantenido los rasgos básicos de los procesos electorales en los que se han socializado los ciudadanos. Por lo demás, la estabilidad en el Derecho electoral se puede considerar, con Biglino (2009: 42), un factor positivo, que refuerza la seguridad jurídica, rodea su aplicación de mayor imparcialidad y no lo deja a disposición de mayorías coyunturales (aunque no hay que olvidar que puede contribuir al mantenimiento e incluso a la congelación de la relación de fuerzas).

No siempre han sido fruto de un amplio acuerdo entre partidos, sino más bien decisión exclusiva de quien ostentaba la mayoría en la medida en que resultara suficiente para llevar a cabo la reforma de la ley electoral autonómica, para la que en algunos casos el estatuto exige alguna mayoría reforzada, sino también la del propio estatuto en el caso de que fuera preciso¹⁰. En sentido diferente, no

¹⁰ Un análisis detallado de la regulación estatutaria en Gálvez (2020: 331ss), que considera que es reducida pero no irrelevante (más bien al contrario), aunque desde luego desigual, en función del diverso tipo de acuerdo que se registrara en el curso de su elaboración, de la idea que se tuviera en ese momento de la comunidad y, por último, de que hubiera consciencia de que una modificación futura de esa regulación, al implicar la aprobación de la correspondiente ley orgánica, debía ser votada por las Cortes Generales. Esa importancia queda reflejada en la expresión que utiliza Biglino (2009: 20ss), que se refiere a la tendencia de conformarlos (en algunos casos) como "códigos electorales", si bien considera otros contenidos, no solo el sistema electoral.

En cuanto a la exigencia de mayoría reforzada para aprobar y reformar la ley electoral y su combinación con esa regulación estatutaria, se pueden ver los datos -actualizados tras las últimas reformas estatutarias- de Fernández Esquer (2016: 345ss): hay doce comunidades que establecen ese requisito (seis por mayoría absoluta, dos de tres quintos y cuatro de dos tercios, entre las cuales está por cierto Cataluña); hay un caso en el que se estipula en una disposición transitoria del estatuto (Castilla-La Mancha) y en otro en el reglamento parlamentario (Galicia).

No hay que olvidar que entre los principios recogidos en el *Código de buenas prácticas en materia electoral* de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), adoptados en su reunión de 5 y 6 de julio de 2002, se encuentran algunos relacionados con el nivel normativo adecuado y la estabilidad del Derecho electoral: reserva de ley (salvo para cuestiones técnicas o de detalle), sin perjuicio de que sea recomendable que materias

han faltado casos en los que se han introducido como condición de alguna formación minoritaria para apoyar o incluso participar en la composición del correspondiente ejecutivo, lo que implicaría que la reforma, en lugar de *ponerse al servicio* de quien cuenta con más votos, fructifica tras ser reclamada por fuerzas que tienen una posición más débil: así ocurrió en el País Vasco o Murcia. Una nueva peculiaridad de la última reforma introducida en Canarias es que surgió en buena medida como una iniciativa no institucional, formulada y difundida por entidades no partidistas y asumida finalmente en el marco de un proceso de reforma estatutaria (sobre las novedades de la última reforma canaria, López Aguilar y García Mahamut, 2019: 32ss; Fernández Esquer y Mujica, 2019: 302ss).

V. UNA OJEADA A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Este mismo factor, la aprobación de algunas reformas, explica en parte que se cuente con una jurisprudencia constitucional algo más nutrida sobre los sistemas electorales autonómicos en comparación con el número de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el del Congreso de los Diputados (que, en realidad, es casi inexistente), aunque solo sea por el hecho de que algunas de estas reformas (sobre todo si se han aprobado sin un amplio acuerdo) han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad, dando lugar a un control directo e inmediatamente posterior a su aprobación, al margen de su aplicación; a esos procesos se puede sumar la doctrina sentada en algunos recursos de amparo (estos ya sí suscitados al hilo de la aplicación, lo que no deja de tener su importancia, en la medida en que hayan atendido en buena medida a una perspectiva subjetiva, ligada al derecho de acceso al cargo de quien recurre). En general, cabe anticipar que su contenido no ha aportado grandes novedades, integrando una línea de interpretación muy deferente para con el legislador electoral.

Antes de considerar el modo en que se ha manifestado, hay que advertir de que el parámetro que debe utilizarse no es exactamente el mismo, en cuanto a las

trascendentales como el sistema electoral o las circunscripciones se regulen en normas dotadas de rigidez, como las constitucionales o con un rango superior a la ley; asimismo, no deberían modificarse en el año anterior a unas elecciones (o, en ese caso, postergar su aplicación al siguiente proceso electoral), punto este último que ha estado lejos de cumplirse en varias de las reformas ahora consideradas.

referencias específicas sobre el sistema electoral, que en un eventual control que se suscitara sobre el sistema electoral del Congreso de los Diputados, que en tantas ocasiones se ha tenido en cuenta en este trabajo: mientras la CE se refiere en el artículo 152 a un “sistema de representación proporcional” para las elecciones autonómicas (que parece apuntar a una consideración global), el artículo 68 concreta que han de utilizarse criterios de ese tipo en cada circunscripción; también es general el mandato de asegurar la representación de las diversas zonas, cuando para el Congreso de los Diputados lo que aparece en la Constitución es directamente la garantía de un mínimo igual para cada circunscripción provincial, aunque no se concrete...

Sin salir de esta cuestión del marco de enjuiciamiento, también cabe al menos apuntar una situación aparentemente paradójica: formando parte el estatuto de autonomía del llamado bloque de constitucionalidad (normas que han de utilizarse como parámetro para formular ese control), en ocasiones ha sido una reforma estatutaria la que ha sido recurrida ante el Tribunal (como respecto a Castilla-La Mancha y, al menos formalmente, Canarias), sin perjuicio de que a Gálvez (2020: 244) le parezca un factor que ha podido reforzar la argumentación sobre la libertad de configuración del legislador, propia por lo demás de un sistema pluralista.

De una manera u otra, se advierte muy notoriamente en todo caso la repercusión de un factor común, no explicitado en el texto constitucional pero de indudable presencia: la posibilidad de introducir mecanismos que corrijan o modulen la proclamada proporcionalidad si se persiguen fines u objetivos legítimos, como el de impedir una excesiva fragmentación de la institución parlamentaria o facilitar la gobernabilidad o estabilidad del ejecutivo, siempre que no se originen discriminaciones notablemente desventajosas e indebidas entre las opciones en presencia (sobre esta cuestión, puede verse un tratamiento general y también observaciones sobre estos procesos autonómicos en concreto en Sánchez Navarro, 1998, y Gavara, 2004b).

Esta última consideración ha estado muy presente sobre todo cuando ha tenido que pronunciarse sobre barreras electorales, considerado como un instrumento al servicio de esos fines, en cuanto limita el acceso a la representación de formaciones más minoritarias. De hecho, el *leading case* en esta materia tiene su origen en unas elecciones autonómicas, aunque por su carácter general son pronunciamientos extensibles a la fórmula de gobierno a nivel nacional: la STC 75/1985, de 21 de junio, considera de entrada que no existe un sistema puro,

único, de proporcionalidad, perfectamente delimitable, de manera unívoca, en todos sus contornos sino una variedad de fórmulas que coinciden en procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños. Su reconocimiento constitucional no sería sino una mera orientación o criterio tendencial, por lo que puede estar corregida o modulada, en la medida en que, aunque no se trate sino de un criterio implícito en la CE, no expresado en los mismos términos que esa orientación proporcional, resulta legítimo introducir incentivos y límites para que la proporcionalidad sea compatible con una representación no excesivamente fragmentaria. Es clave en esta materia la conclusión de que el proceso electoral no sólo está al servicio del ejercicio de derechos individuales, sino que también es “un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones democráticas del Estado y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél”, en consonancia con la relevancia que otorga a la búsqueda de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos (Oliver, 2011: 270ss).

Sobre esta base general (entre otras cosas, porque se refiere a un caso en el que se exige el 3 % en la circunscripción) y dado que en varias comunidades la barrera es operativa (esto es, ha producido la efectiva exclusión de la representación, en número mayor o menor y con diferente repercusión en el juego de mayorías y minorías, pero en todo caso por encima del rango prácticamente anecdótico del Congreso de los Diputados, en los que solo en dos convocatorias sendas formaciones políticas se han visto privadas de un escaño, el único por lo demás que habrían obtenido en esas elecciones), cabe registrar algunos pronunciamientos adicionales que abordan problemas más característicos de estos procesos electorales: así, sobre la posibilidad de exigirla en toda la comunidad y no sólo en cada circunscripción, con porcentajes más elevados, la STC 193/1989, de 16 de noviembre, considera razonable por los motivos expuestos privar de representación en una determinada circunscripción a un partido que contaba con más votos que otros que sí la obtuvieron, por efecto de haber alcanzado estos últimos la barrera regional, lo que les permitía acceder al reparto de escaños en esa y en las restantes circunscripciones (lo que no ocurría con la formación demandante, que concentraba la inmensa mayoría de sus votos en esa circunscripción -Cartagena-, pero sin alcanzar el porcentaje fijado en toda la Región de Murcia); esto es, no es obligado que la representación sea estrictamente proporcional en cada una de las concretas

circunscripciones, tenidas por meros instrumentos o demarcaciones utilizadas para traducir en un concreto número de representantes los sufragios válidamente emitidos. En cuanto a la posibilidad de fijar una cifra más alta, del 5 %, observa que es frecuente en Derecho comparado y que no es un requisito exorbitante, en la medida en que se pueda justificar de manera razonable.

También ha avalado que de modo alternativo se exija alcanzar una barrera en la circunscripción porcentualmente más elevada en la STC 72/1989, de 20 de abril, que consideró razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales del archipiélago canario la barrera del 20 % insular. Amén de que el número de votantes a quienes pudiera afectar era relativamente reducido y se adecuaba a esas peculiaridades, en el marco de un sistema que consideraba globalmente proporcional, entendía que la barrera se instituía precisamente en beneficio de la representación de cada isla, porque es la vía para que la obtengan candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en el ámbito regional.

Esa misma línea seguirá en la posterior y ya citada STC 225/1998, recurriendo a idénticos argumentos generales y a la peculiaridad insular para admitir que la barrera se eleve hasta el 6 % en la comunidad (aunque supera lo que considera pauta comúnmente aceptada como máxima, tampoco lo hace en gran medida, apenas un punto) y hasta el 30 % en la isla, analizando conjuntamente el sistema de barreras múltiples y alternativas vigente en ese momento¹¹. Claramente orientadas a evitar que en algunas circunscripciones con poca población pero notablemente sobrerrepresentadas obtengan una representación significativa formaciones políticas de ámbito estrictamente insular, con un número de votos más bien escaso, lo que les puede permitir condicionar la formación de gobierno y el funcionamiento de la cámara, cabe plantearse si existe y dónde se puede situar entonces el límite a un eventual y progresivo aumento de ese porcentaje, aspecto sobre el que obviamente no se pronuncia el Tribunal, en una posición calificada por Oliver (2011: 380ss) como de "calculada ambigüedad".

¹¹ Hay también un pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ante el que se planteó este asunto de las barreras exigidas en Canarias, pero es una resolución de inadmisión que considera cubierta por el margen de apreciación nacional esta configuración del sistema electoral, sobre la que se habría obtenido además una respuesta fundamentada por parte de los órganos judiciales españoles (Decisión Federación Nacionalista Canaria contra España de 7 de junio de 2001).

Mientras que esta jurisprudencia sobre el alcance de las barreras atiende sobre todo a la posible limitación del derecho de acceder a cargos públicos en relación con la posibilidad de formar gobiernos (y de hacerlo en ciertas condiciones de estabilidad, para toda la legislatura)¹², en otros casos lo que se plantea es la propia legitimidad del sistema electoral, en su concreta dimensión de igualdad del sufragio, respecto a las ocasiones en las que el Tribunal ha tenido que pronunciarse sobre el modo en que se ha cumplido el mandato constitucional de atender a las diversas zonas y otras cuestiones también de índole territorial. En primer lugar, porque en ese mandato encuentra la STC 45/1992, de 2 de abril, justificación para un prorrateo que implica la existencia de una circunscripción uninominal (Formentera), lo que impide todo reparto proporcional de escaños en ese distrito; igualmente, permite asignar más escaños a una circunscripción con menos habitantes que otra (Ibiza y Menorca): en este caso no sería sólo la necesidad de que las islas estuvieran adecuadamente representadas, sino también la existencia de consejos insulares cuyos miembros eran los parlamentarios elegidos en cada isla, lo que obligaba a respetar ciertos equilibrios que daban lugar a diferencias en todo caso calificadas como mínimas¹³.

Por lo demás, sin que haya mayor especialidad en los territorios considerados (las provincias), la STC 19/2011, de 3 de marzo, admite que hay un cierto margen para que el legislador atienda a ese criterio creando cierta desproporción en la distribución de escaños, siempre que no sea especialmente intensa o manifiestamente arbitraria, dado el carácter imperfecto y flexible de la proporcionalidad (aunque tampoco aclara en qué circunstancias concretas se podría apreciar ese trato, pero sí que, cuando los escaños se atribuyen directamente por la ley, no pueden transcurrir periodos excesivos sin revisar esa decisión si hay alteraciones significativas en la población: recuérdese que eso es

¹² Argumentación en la que se echa de menos un análisis algo más detallado sobre la manera en que la aplicación de esas barreras y la consiguiente exclusión de la representación de algunas formaciones políticas incide realmente sobre la gobernabilidad, pues parece limitarse a una apreciación global que justifica ese tipo de tratamiento, sin reparar en la situación concreta de cada comunidad. Quizá en un momento de formación y consolidación de las comunidades autónomas estuviera más justificado ese planteamiento, pero de suscitarse ya pasados cuarenta años de experiencia electoral en este ámbito quizá debería tenerse en cuenta (otra cosa es si sería suficiente para apreciar la inconstitucionalidad de este tipo de normas): en ese sentido, Oliver (2017: 175).

¹³ No se ha planteado si cumplen ese mandato las comunidades que no hacen división alguna en zonas (lo que sería obligado para Gavara, 2007: 53) o si se infringe identificando erróneamente esas zonas o no arbitrando las medidas oportunas para asegurar su representación, entre otras cosas porque como señala Oliver (2011: 220 y 221) sería difícil articular ese control y sus consecuencias a partir de un precepto cuyas exigencias son confusas.

lo que ocurre en Cataluña e Islas Baleares desde las primeras elecciones...)¹⁴.

Finalmente, con base en esa misma apreciación de la proporcionalidad como orientación general, reconoce un amplio margen de discrecionalidad para fijar el número de escaños (con la obligación de respetar, si los hay, los límites fijados por el estatuto o de acometer su reforma si lo que se pretende es alterarlos), incluyendo la posibilidad de reducirlo. Se trata de una decisión que no afecta a la autonomía institucional de la comunidad, no habiendo en la CE criterio alguno sobre su número; aunque, en principio, pueda provocar un sistema menos proporcional, no impide en sí misma que sea proporcional, en una de las muchas variantes en las que esta orientación se puede concretar, lo que no deja de advertir que se afirma en una primera consideración en la que no se pueden atender argumentos más bien hipotéticos o conjeturales, antes de que haya habido ocasión de aplicarlo (STC 197/2014, de 4 de diciembre y STC 15/2015, de 5 de febrero)¹⁵.

En definitiva, se han dado por buenas todas las decisiones que han llegado a ser cuestionadas, con base en ese equilibrio entre derechos e intereses generales, lo que confiere un amplio campo de acción al legislador (Gálvez, 2020: 344)¹⁶. De alguna manera se podría decir, retomando el argumento mencionado al inicio de este epígrafe sobre la influencia que ha podido tener la aprobación de (pocas) reformas sobre la existencia de una (sucinta) jurisprudencia constitucional sobre la materia, que no se ha generado el efecto inverso, esto es, que los pronunciamientos del Tribunal, al estimar los recursos, hayan dado lugar como ha ocurrido en otros países a la modificación de las normas electorales para atender a esos límites.

¹⁴ Ya lo había afirmado en el ATC 28/2008, de 22 de julio, sin que en ningún caso, añade, pueda formularse una obligación de revisión constante, lo que no impediría que llegado el caso se suscitara el correspondiente control.

¹⁵ Para Garrote (2015: 298), en cambio, una disminución tan severa como la que tuvo lugar en Castilla-La Mancha, ya descrita, sí que puede repercutir en la relación entre representantes y habitantes. También lo señala Aranda (2015: 144ss) en relación con la organización y funcionamiento de la cámara.

¹⁶ Quizá no en grado tan extremo como describe Garrote (2015: 295), para quien el criterio del Tribunal Constitucional es tan laxo que solo quedaría excluido el uso de criterios claramente mayoritarios o de barreras exorbitantes, pues el criterio básico es que permitan reflejar conforme a la decisión del cuerpo electoral las principales opciones existentes.

VI. RENDIMIENTO (A MODO DE CONCLUSIONES)

A partir de todos estos datos, normativos y jurisprudenciales, unidos a una práctica que entre 1980 y 2021 ha dado lugar a un total de 180 convocatorias electorales, no resulta sencillo establecer con carácter general cuál es el rendimiento de estos sistemas, a pesar de que compartan numerosos elementos, ya que de entrada en muchas se han creado subsistemas políticos con sus propias características, no sólo por la presencia de partidos nacionalistas o regionalistas; en algunos casos predominan las notas de continuidad pero en otros se han registrado importantes rupturas... Con ciertas cautelas y sin abundar en matices, cuando hay que considerar polos tan opuestos como el de la Comunidad de Madrid (una sola circunscripción con más de cien escaños) y el de Castilla y León (nueve circunscripciones con entre quince y cinco escaños), pueden apuntarse algunas líneas generales en comparación sobre todo con el sistema que parece haberse tomado como referencia, el del Congreso de los Diputados, en torno a algunos de los tópicos más habituales sobre sistemas electorales (De Carreras y Vallès, 1977):

a) Sobre la *legitimidad* que aportan al sistema político en su conjunto, convendría destacar la notable desigualdad en el voto que se aprecia en varias comunidades, incluso de manera más agravada todavía respecto al Congreso de los Diputados. Así se deduce de las diferencias de población entre circunscripciones y la influencia de esos correctivos a la asignación de escaños entre ellas mediante el establecimiento de mínimos o la necesidad de respetar una cierta relación entre ellas, lo que resulta más destacado en aquellas comunidades en las que la población se concentra en porcentajes muy elevados en una sola provincia, como se puede ver en el cuadro 2.

Cuadro 2. Relación entre escaños y población por circunscripciones

Comunidad autónoma	Circunscripción	Población	Escaños	Relación
País Vasco	Vizcaya	1.149.628	25	45.985
	Guipuzcoa	720.592	25	28.823
	Álava	328.868	25	13.154
Cataluña	Barcelona	5.609.350	85	65.992
	Tarragona	795.902	18	44.216
	Gerona	761.947	17	44.820
	Lérida	432.866	15	28.857
Galicia	La Coruña	1.119.351	25	44.774
	Pontevedra	941.772	22	42.807
	Lugo	331.327	14	23.666
	Orense	309.293	14	22.092
Andalucía	Sevilla	1.939.887	18	107.771
	Málaga	1.641.121	17	96.536
	Cádiz	1.238.714	15	82.580
	Granada	912.075	13	70.159
	Córdoba	785.240	12	65.436
	Almería	709.340	12	59.111
	Jaén	638.099	11	58.009
Asturias	Huelva	519.932	11	47.266
	Centro	859.909	34	25.291
	Occidente	111.119	6	18.519
	Oriente	71.580	5	14.316
Cantabria		580.229	35	16.577
La Rioja		315.675	33	9.565
Región de Murcia		1.478.509	45	32.855
Comunidad Valenciana	Valencia	2.547.986	40	63.699
	Alicante	1.838.819	35	52.537
	Castellón	576.898	24	24.037
Aragón	Zaragoza	954.811	35	27.280
	Huesca	219.345	18	12.185
	Teruel	134.572	14	9.612
Castilla-La Mancha	Toledo	687.391	9	76.367
	Ciudad Real	499.100	7	71.300
	Albacete	388.786	7	55.540
	Guadalajara	254.308	5	50.861
	Cuenca	197.222	5	39.444
Canarias	Canarias	2.127.685	9	236.409
	Tenerife	904.713	15	60.314
	Gran Canaria	846.717	15	56.447
	Lanzarote	149.183	8	18.647
	Fuerteventura	113.275	8	15.159
	La Palma	81.863	8	10.232
	La Gomera	21.136	4	5.284
	El Hierro	10.798	3	3.599
Comunidad Foral de Navarra		647.554	50	12.951
Extremadura	Badajoz	676.376	36	18.788
	Cáceres	396.487	29	13.671
Islas Baleares	Mallorca	880.113	33	26.670
	Menorca	91.920	13	7.070
	Ibiza	144.659	12	12.054
	Formentera	12.216	1	12.216
Comunidad de Madrid		6.578.079	136	48.368
Castilla y León	Valladolid	519.851	15	34.656
	León	463.746	13	35.672
	Burgos	357.070	11	32.460
	Salamanca	331.473	10	33.147
	Zamora	174.549	7	24.935
	Palencia	162.035	7	23.147
	Ávila	158.498	7	22.642
	Segovia	153.342	6	25.557
	Soria	88.600	5	17.720

Elaboración propia. Los datos de población son de 2019 (fuente: INE). Los escaños se corresponden con la última convocatoria celebrada, conforme a las fechas indicadas en el cuadro 4

En la mayoría de las comunidades que utilizan estos criterios se advierte que la relación entre escaños que resultan de la aplicación de criterios *territoriales* y los que quedan para repartir en función de criterios *poblacionales* está muy desequilibrada a favor de los primeros (Aranda, 2015: 143): en Extremadura y Comunidad Valenciana son más del 60 %, quedando un poco por debajo de ese porcentaje en Andalucía y Aragón; son algo menos de la mitad en Castilla-La Mancha, mientras que se mueven en una escala más razonable en Castilla y León (la tercera parte, con la peculiaridad ya citada de que los escaños que se asignan por población no constituyen un número tasado; en cifras similares, algo inferiores, se sitúa esta relación en las elecciones al Congreso de los Diputados) y en Asturias, donde no alcanzan el 15 %.

Mención aparte merece, obviamente, el caso del País Vasco, en el que solo existe este criterio territorial, en términos de igualdad entre territorios que expresaría una voluntad de integración territorial de base foral (Pallarés, 2020: 191). El número de escaños total puede variar por ley, pero siempre se tiene que asignar una cifra igual a circunscripciones que tenían y tienen grandes diferencias de población, por lo que se plantean (quizá incluso hasta el extremo) las mismas dudas sobre su razonabilidad, en cámaras parlamentarias que no tienen asignada una representación territorial (otra cosa es que no haya una segunda cámara con esa función, con lo que no se quiere afirmar que su existencia estuviera justificada). En el resto de comunidades que establecieron directamente por ley el número de escaños no es posible formular este juicio con una base cierta como para determinar en qué medida se atiende a uno u otro criterio (aunque todas están entre las que tienen un gran desequilibrio, como ahora se dice)¹⁷.

Si se atiende a la relación, comunidad por comunidad, entre población y escaños de la circunscripción más sobrerrepresentada y de la más infrarrepresentada, se advierte que hay un caso extremo, el de Canarias (la diferencia entre la más poblada, Tenerife, y la menos poblada, El Hierro, es superior en algo más de 16 veces), con una mayoría de comunidades en que la relación entre ambos extremos es equivalente a dos o incluso tres veces (es lo que ocurre en el País

¹⁷ En el caso de Canarias sí que se ha aportado alguna explicación: la necesidad de salvaguardar una “triple paridad” entre las islas: entre islas mayores y menores, entre las que forman parte de las dos provincias canarias y entre las dos islas mayores, lo que genera en definitiva que estas últimas resulten muy infrarrepresentadas. Se trata en cualquier caso de una mera valoración política (Fernández Esquer, 2016: 345), por lo que, al no reconocerse en el estatuto, no resultaría una justificación suficiente para generar este efecto.

Vasco, Cataluña, Aragón, Islas Baleares...). Si además, como se acaba de señalar, se trata de asignaciones de escaños hechas directamente por ley, sin que se hayan modificado durante varias décadas, es muy probable que esa preferencia por el criterio territorial que estaba en su origen (que da por supuesta Oliver, 2011: 221 y 222) se haya magnificado, al haberse producido cambios en la población. Es el caso muy notorio de las Islas Baleares, que cabe traer aquí porque la STC 45/1992 admitió atribuir más escaños a una circunscripción menos poblada porque las diferencias eran mínimas: ya no lo son, hay más de 50.000 habitantes de diferencia entre Menorca e Ibiza, un 50 % más, cuando en el momento de hacerse ese prorrateo era de apenas 5.000; ha desaparecido además el segundo factor que lo justificaba, de base institucional, al desligarse la condición de integrante del Parlamento con la de miembro del correspondiente consejo insular, que se adquiere ahora, también por sufragio, pero conforme a un proceso separado, situación que lleva a Oliver (2011: 261ss) a hablar de "inconstitucionalidad sobrevenida", con mucho sentido¹⁸.

De esta característica no participan, obviamente, las comunidades uniprovinciales que han optado por la circunscripción única, que no plantearían por tanto problema alguno en este ámbito. En aquellas comunidades que, por el contrario, sí podrían estar afectadas por esta desigualdad de base territorial (*malapportionment*), el juicio que se pudiera efectuar no solo debería tener en cuenta la diferencia de trato que ocasiona ese mayor o menor valor del voto sino, por un lado, que se trata de decisiones que cuentan con una cobertura constitucional expresa, aunque sea en forma de principio: para Oliver (2011: 227), por ejemplo, el artículo 152.1 ha de implicar sobrerrepresentación de las zonas menos pobladas; pero en ese caso, habría que determinar en qué manera queda garantizada la posición de esas zonas, más allá de asignarles más representantes de los que les corresponderían en función de su población (Pallarés, 2020: 192). Excede obviamente de los límites de este trabajo (y de la capacidad de quien lo firma) determinar si eso asegura la representación de esas diversas zonas, si ha contribuido a mejorar su condición (que más bien se define

¹⁸ Al respecto, se pueden traer a colación los principios del Código de buenas prácticas de la Comisión de Venecia: el reparto tiene que ser igual y claro, atendiendo a la población (o al censo o a los votantes), sin perjuicio de considerar criterios geográficos y límites administrativos o históricos. No habría mayor problema respecto a esta primera consideración general, pero hay que tener en cuenta que también recomienda que la "desviación máxima" no sea superior al 10/15 %, salvo circunstancias excepcionales (protección de una minoría, baja densidad de población de la entidad administrativa), porcentaje que se rebasa en bastantes comunidades autónomas. También formula una necesidad de revisarlos cada diez años y fuera del periodo electoral...

al menos inicialmente a partir de la escasez de población) y si ha generado dinámicas en el funcionamiento y en la toma de decisiones por los parlamentos en los que se atiende a este criterio territorial o si impera la lógica de la adscripción partidista...

Por otro lado, también habría que examinar si está dirigida a o ha tenido como consecuencia la obtención de beneficios, en forma de mayor representación, para una determinada agrupación política (en la medida en que en las circunscripciones sobre e infrarrepresentadas sean precisamente aquellas en las que tengan mejores o peores resultados unas u otras formaciones políticas) o si por el contrario tendría un efecto, en el ámbito de la competición partidista, más bien neutro (un análisis caso por caso en Oliver, 2011: 232ss).

En un panorama, cabe señalarlo una vez más, bastante diverso, en el que es posible coincidir con López Nieto (2018: 3188) en que brindan una legitimidad "suficiente", se trata de una cuestión que debe abordarse en un marco más amplio, en el que estarían incluidas otras cuestiones, como las relativas al reconocimiento del derecho de sufragio o a la organización del proceso electoral, que en este ámbito territorial vienen determinadas, como se dijo, por normas estatales; dentro del sistema electoral propiamente dicho, no han quedado afectadas estas elecciones por las prácticas que en mayor medida lo pueden erosionar, como serían las relativas a la manipulación de las circunscripciones o *gerrymandering*: apenas ha habido dos cambios en la delimitación de las circunscripciones, en un caso para abandonar la división que a efectos puramente electorales se creó inicialmente y operar con una sola circunscripción provincial (Murcia) y en otro para crear, junto a las también de algún modo *naturales* circunscripciones insulares, otra, de magnitud más bien reducida, de ámbito autonómico (Canarias), utilizando siempre (salvo en el caso de Asturias y hasta 2019 Murcia) demarcaciones preexistentes ya institucionalizadas (Pallarés, 2020: 185 y 186)¹⁹.

b) En cuanto a la *representación* que producen, se trata de sistemas más proporcionales que el del Congreso de los Diputados, aunque algunos mantengan una alta desproporcionalidad: según datos de Fernández Esquer (2020a: 26), salvo Canarias, Murcia (antes de la última reforma) y Castilla-La Mancha (sobre todo tras la última reforma), los demás funcionan de manera más

¹⁹ Con esa excepción, se cumplirían las recomendaciones del Código de buenas prácticas de la Comisión de Venecia: hay que evitar la modificación del trazado de las circunscripciones y dar preferencia al que ya exista para definir las entidades administrativas.

proporcional que el Congreso de los Diputados (aunque se aproximan bastante Castilla y León e Islas Baleares), lo que se dice solo a los efectos de clasificarlos y analizarlos, no para sostener ninguna conclusión sobre su constitucionalidad o, más genéricamente, sobre su conveniencia. Obviamente, son muchas las razones que pueden incidir en la generación de esos resultados, más allá de las previsiones que se están examinando en este trabajo y dentro de la ciertamente desigual realidad de cada comunidad.

Más adelante se tratará este asunto con más detalle, pero que la fórmula sea la misma que en el Congreso de los Diputados y que no se pueda considerar, dentro de esa familia, entre las más proporcionales, no guardaría relación entonces con ese rendimiento. Las causas hay que buscarlas más bien en otros factores, entre los cuales, aunque no sea suficiente por sí solo, se encuentra el tamaño de estos parlamentos. No siendo en términos absolutos excesivamente grandes, se aprecia que la relación entre escaños y población parece atender a una variación decreciente, con algunas excepciones en la secuencia de esos valores, la más notable la de Castilla-La Mancha. Como se advierte en el cuadro 3, a mayor población, más alta es la relación, lo que en realidad implica que esas comunidades con un valor bajo tienen, en esos términos relativos, un parlamento más bien grande (López Nieto: 3177). Por lo demás, ese valor está en todos los casos muy por debajo del que resulta de hacer esa operación para el Congreso de los Diputados, en donde queda por encima de 130.000; de hecho, su tamaño medio es de unos 71 escaños, lo que parece, de entrada, razonable para albergar el pluralismo presente en esas comunidades²⁰.

²⁰ El tamaño de los parlamentos autonómicos le parece en cambio a Gálvez (2020: 340 y 341) excesivo, sobre todo si no hay división en circunscripciones y no resulta necesario para que tenga un mínimo tamaño representativo (se supone que en relación con su población), si bien destaca, en sentido contrario, dos casos, el de Castilla-La Mancha (que cuenta además con cinco circunscripciones) y el de Castilla y León, no tanto por el número total de escaños como por estar dividido en muchas circunscripciones pequeñas. Lo que no tiene es proyección “externa” alguna, como señala Pallarés (2020: 181), ni en relación con las otras comunidades ni con el Estado.

Cuadro 3. Relación entre población y número de escaños

Comunidad autónoma	Población	Escaños	Relación
Andalucía	8.384.408	109	76.921
Cataluña	7.600.065	135	56.296
Comunidad de Madrid	6.578.079	136	48.368
Comunidad Valenciana	4.963.703	99	50.138
Galicia	2.701.743	75	36.023
Castilla y León	2.409.164	81	29.742
Canarias	2.127.685	70	30.395
País Vasco	2.199.088	75	29.321
Castilla-La Mancha	2.026.807	33	61.418
Región de Murcia	1.478.509	45	32.855
Aragón	1.308.728	67	19.533
Islas Baleares	1.128.908	59	19.134
Extremadura	1.072.863	65	16.505
Principado de Asturias	1.028.244	45	22.849
Comunidad Foral de Navarra	647.554	50	12.951
Cantabria	580.229	35	16.577
La Rioja	315.675	33	9.565

Elaboración propia. Los datos de población son de 2019 (fuente: INE)

En todo caso, es más bien la magnitud de las circunscripciones que se utilizan (que está en relación, obviamente, con el tamaño de la cámara), al haber optado por mantener muy mayoritariamente la provincia (aunque es extensible a buena parte de los distritos infraprovinciales allí donde se utilizan), la que genera esa mayor proporcionalidad respecto al Congreso de los Diputados, como se puede comprobar en el cuadro 2. En lo que puedan valer estos datos generales, el número total de escaños que se eligen en estos procesos autonómicos es de 1.212 y se utilizan 61 circunscripciones, por lo que el tamaño medio vendría a ser de 19,8 escaños, un valor tres veces superior a la media del Congreso de los Diputados (en esos parámetros, se podría señalar que, respecto al número de circunscripciones, se utiliza una media de 3,5). Dada la trascendencia de este factor, conviene apuntar una posible clasificación de las circunscripciones en función de su tamaño:

- sólo catorce cuentan con 7 o menos escaños.
- hay veintitrés con entre 8 y 15.
- doce tienen entre 17 y 29.
- de tamaño similar o algo superior a las más grandes del Congreso de los Diputados habría nueve, con entre 33 y 45.
- finalmente, incluso hay tres que cuentan con una magnitud mayor: Navarra (50), Barcelona (85) y Madrid (136).

El uso de listas cerradas y bloqueadas sobre las que se aplica una fórmula

proporcional (aunque quizá no sea la más proporcional) en circunscripciones de esas magnitudes no es extraño que genere ese tipo de resultados (Pallarés, 2020: 194).

Es una representación eso sí de la que se han visto excluidas algunas formaciones de carácter minoritario, por efecto de las barreras, que en estas elecciones tienen más posibilidades de producir ese efecto: al ser la magnitud de las circunscripciones grande (por lo menos, lo son en mucha mayor medida que en las elecciones al Congreso de los Diputados), el umbral, esto es, el número mínimo de votos que permitiría contar al menos con un escaño, sí que puede ser inferior a ese porcentaje, a lo que hay que unir que en varias comunidades la barrera es algo más elevada de ese 3 % que establece la LOREG para el Congreso de los Diputados e incluso en el caso de Canarias han alcanzado unas dimensiones que, en su extremo, ya no vigente, Gálvez (2020: 342) consideraba descomunales, sin parangón y difícilmente justificables; en cambio, el factor insular le parecía a Oliver (2011: 272 y 273) una adecuada justificación de altas barreras.

La influencia de las barreras en todo caso tiene que ser matizada: téngase en cuenta que en las quince convocatorias que se han producido de elecciones al Congreso de los Diputados, sólo en dos ocasiones, una en la circunscripción de Madrid (1993) y otra en la de Barcelona (2019), sendas candidaturas llegaron a superar el umbral pero no la barrera, por lo que se vieron privadas de la (magra) representación que les podría haber correspondido, un escaño. Todo ello en dos circunscripciones que superan los 30 escaños y con barreras del 3 %. Pues bien, de todas las circunscripciones que se utilizan en las elecciones autonómicas, solo doce alcanzan al menos esa magnitud, con la circunstancia especial de que dos de ellas forman parte de la Comunidad Valenciana, donde la barrera se exige en toda la comunidad, se sitúa en el 5 % y considera también los votos nulos, lo que implica desde luego un potencial de exclusión nada despreciable, sobre todo para las formaciones de implantación menor a la autonómica (Oliver, 2017: 107)²¹.

Las restantes se dividen por la mitad para exigir el 3 % o el 5 %, pero es complicado fijar a priori cuál puede ser su alcance, pues depende del número de

²¹ En Oliver (2017: 108ss) se puede encontrar una clasificación en función de su nivel de exigencia. Gavara (2007: 248 y 249) incluso se llega a plantear si es admisible que no siendo obligatorio concurrir en todas las circunscripciones la barrera en cambio se exija en función de los resultados obtenidos en toda la comunidad. También cabría plantearse si es coherente con el mandato constitucional de asegurar la representación de las diversas zonas un requisito de este tipo.

escaños que se disputen (es más probable que en Barcelona, con 85, tenga más efectos que en Cantabria, con 35, aunque en la primera es del 3 % y en la segunda del 5 %), pero también de la concentración o dispersión del voto, de la participación, del número de candidaturas que se presenten... Canarias aparte, sobre todo en la regulación vigente entre 1999 y 2015, puede ser ilustrativo el caso de la Comunidad de Madrid, la circunscripción con mayor magnitud de todas las que se utilizan en España, lo que da lugar al sistema electoral autonómico más proporcional, con una barrera del 5 %: de las doce convocatorias electorales que han tenido lugar, solo en tres se habría registrado la misma representación si no existiera ninguna previsión sobre esta materia; la proyección para el caso de que estuviera situada en el 3 % es que en otras cuatro elecciones habría sido diferente, mientras que habría habido variación en cinco más de no haber ninguna barrera. Sin embargo, solo en una ocasión esos cambios habrían sido realmente significativos en una consideración global (obviamente para las formaciones excluidas la situación cambia notablemente de no tener a tener representación, por mínima que sea)²². No hay que olvidar, aunque resulte mucho más complicado medirlo, que la exigencia de barreras puede desplegar otros efectos, sea sobre la conformación de candidaturas (como incentivo para que se presenten coaliciones preelectorales), sea sobre el cuerpo electoral (que pueda orientar su voto hacia otras candidaturas diferentes a la más cercana si los sondeos anuncian que esta no va a superarla)...

En definitiva, como recuerda López Nieto (2018: 3181 y 3182), más allá de ese efecto no hay un gran número de votos sin representar, pues solo ocasionalmente alcanzan cifras altas, mientras que las primas (diferencias entre votos y escaños) son más bien pequeñas. Tampoco ha impedido, sobre todo en comunidades que utilizan circunscripciones de gran magnitud, que formaciones que suelen tener un trato perjudicial en las elecciones al Congreso de los

²² En 2015 una formación obtuvo el 4,16 % de los votos, algo más de 130.000, lo que le habría llevado, en las dos hipótesis mencionadas en el texto, a obtener cinco escaños de los 129 que tuvo en esa legislatura la Asamblea de Madrid. Con ello se habría alterado la relación de mayorías y minorías y podría incluso haber dado lugar a la formación de un gobierno de signo diferente. Si la proyección se hace a partir de la inexistencia de barrera, otras tres formaciones habrían tenido dos o un escaño ese mismo año, también con repercusiones institucionales. En el resto de los casos, incluso en esta segunda posibilidad nada excluyente, los cambios habrían sido poco relevantes: presencia de una o dos formaciones más, que habrían alcanzado cinco, tres o un escaño, pero sin cambios relevantes en la conformación de la cámara (dicho todo esto de una manera absolutamente especulativa, como es lógico). Téngase en cuenta que el umbral ha estado en la mayoría de las ocasiones incluso por debajo del 1 % de los votos, lo que puede perfectamente equivaler a unos 20.000-25.000 votos. Respecto a la situación en Murcia anterior a las elecciones de 2019 (un caso similar al valenciano: barrera del 5 % regional con cinco circunscripciones) y algún otro ejemplo adicional, Oliver (2017: 144-147).

Diputados (por definición, las que concurren en todo el territorio español y no se sitúan en primer o segundo lugar) cuenten con una representación mucho más ajustada y, por tanto, más relevante para el sistema político.

Como se viene señalando desde el inicio de este epígrafe, a las diferencias que se registran de una comunidad a otra respecto a la regulación del sistema electoral hay que añadir otros factores que contribuyen a que el panorama, en este punto, pueda ser muy desigual (mayor o menor implantación de las formaciones políticas en cada comunidad, sobre todo cuando son de reciente creación; tipo de liderazgo, ya que no hay que olvidar que son elecciones fuertemente orientadas a la formación de gobierno; concurrencia a las elecciones en coalición, que a veces se cierran para unas comunidades pero no para otras; coincidencia con otros procesos electorales...), aunque sí parece, como señala López Nieto (2018: 3188), sujeto a ciclos que se han sucedido coincidiendo con los del sistema nacional.

No hay que olvidar que un prorrateo que no se ajuste estrictamente a la población, en los términos que se vieron con anterioridad, también puede ser factor que genere esa distorsión de la proporcionalidad, hasta el punto de que en algunas ocasiones (en el País Vasco, en Cataluña, en Canarias...) se haya dado el caso de que la formación con más escaños en la respectiva cámara autonómica no fuera la que más votos populares había recibido, un resultado *no monotónico* que se explica porque tiene mejores resultados en circunscripciones menos pobladas pero sobrerrepresentadas²³. Esta circunstancia, al margen de que sea más o menos significativa, sí que traslada a la opinión pública una imagen evidente de desigualdad del voto, más allá de los datos que se comentaban en el apartado anterior, cuando el panorama general puede considerarse más bien, como indica López Nieto (2018: 3183 y 3188), como de representación fiel, de alta representatividad.

c) Finalmente, en relación con la *governabilidad*, a la vista de las precedentes consideraciones sobre número de escaños, prorrateo, barrera y fórmula, en relación con las normas que regulan estos sistemas parlamentarios (en primera línea, la obligatoria investidura parlamentaria de quien vaya a ocupar la presidencia de la comunidad tras cada proceso electoral), puede afirmarse que no se bastan por sí solos para garantizar en todos los casos la estabilidad gubernamental o al menos no en los mismos términos que en el Congreso de los

²³ Sin embargo, el País Vasco, con su *peculiar* prorrateo, se sitúa entre las comunidades con un índice de proporcionalidad más alto...

Diputados hasta 2011: ha habido una gran variedad de fórmulas de gobierno, de modo que tras las últimas elecciones en todas ha habido alternancia en la presidencia de la comunidad y en casi todas se han experimentado sucesivamente dos o más de esas diversas opciones, que van desde los gobiernos monocolor con y sin mayoría absoluta a las coaliciones de dos o más fuerzas políticas (en los que no siempre la presidencia ha recaído en el partido con más escaños), también mayoritarias o minoritarias (con diferentes tipos de apoyos parlamentarios en este último caso: pactos de legislatura de más amplio alcance, respaldo limitado al voto de investidura...), incluyendo supuestos en los que el grupo más votado no ha conseguido formar parte del ejecutivo sino que ha quedado en la oposición... Los datos al respecto que ofrece López Nieto (2018: 3183 y 3184) son que hasta 2017 el 40% de los gobiernos había contado con mayoría absoluta, pero en cuatro comunidades no los había habido nunca, en tres habían sido poco frecuentes y en seis los había habido siempre o casi siempre (más datos se pueden encontrar en Garrido y Leonisio, 2020: 229 y 230).

Aunque en la actualidad la situación se encuentre muy condicionada por la irrupción desde mediados de la década pasada de nuevas formaciones políticas de ámbito nacional, que han conseguido un nivel de apoyo realmente significativo también en estas cámaras (como apunta Aranda, 2019: 265), lo cierto es que ya con anterioridad resultaba complicado (sobre todo en algunas comunidades) enmarcar esta cuestión en la pura competición bipartidista. En todo caso, en el momento de escribir estas líneas, como se muestra en el cuadro 4, la mayor parte de los gobiernos autonómicos son de coalición (doce), de las cuales, en función del número de fuerzas que la integran, hay siete bipartitas, tres tripartitas y otras dos, finalmente, cuatripartitas; en cuanto al tipo de apoyo, seis cuentan con un respaldo mayoritario en la cámara y otras seis solo minoritario; cuatro se han constituido solo entre formaciones políticas de ámbito nacional (todas bipartitas), sola una se ha forjado entre partidos de ámbito inferior (también bipartita) y siete suman partidos de una y otra condición (con dos, tres y cuatro integrantes)²⁴. Gobiernos monocolors solo se han formado en cinco

²⁴ Además de que vengan forzadas por la propia composición de las cámaras, que aboca a cerrar ese tipo de acuerdos, y del propio incentivo (que en ningún caso es menor) de acceder al poder ejecutivo, no habría que descartar que otras circunstancias faciliten en cierta medida que se formen coaliciones, que habría que considerar obviamente caso por caso. Entre ellas, cabe mencionar por un lado las de carácter institucional, que permiten jugar con la composición e incluso la presidencia de la mesa de la cámara, así como con la designación de los miembros del Senado que corresponden a la comunidad. Puede que, al disponer de un ámbito competencial limitado, haya menos puntos de fricción o se planteen con un menor alcance (lo que disminuye el conflicto entre los potenciales integrantes de la coalición). Finalmente, que el liderazgo, en las

comunidades (incluyendo en esta relación el que previsiblemente se va a constituir en breve en Madrid), en tres casos con apoyo mayoritario y en dos minoritario; todos corresponden a partidos de ámbito nacional. Por último, hay seis comunidades, todas con gobiernos de coalición, en las que la presidencia no la ostenta la que se suele identificar como *lista más votada*; solo dos corresponden a partidos de ámbito no nacional.

Sin embargo, que se trate de cámaras por lo general más fragmentadas que el Congreso de los Diputados (en términos relativos, dado su menor número de integrantes), sólo ha llevado en una ocasión a aplicar la cláusula de cierre del sistema mediante la disolución automática y consiguiente convocatoria de elecciones por ausencia de una mayoría que otorgara la investidura: en Madrid, tras las elecciones de mayo de 2003 (aún en ese caso, habría que señalar que la imposibilidad de formar gobierno no se debió en realidad a la composición de la cámara, pues la aplicación del sistema electoral dio lugar a que tuvieran representación solo tres partidos, sin mayoría absoluta, dos de los cuales habían acordado gobernar en coalición: fue la desafección de dos integrantes de uno de esos partidos la que generó ese efecto). También es verdad que no todas las comunidades se han dotado de un mecanismo similar (otorgando la presidencia a quien presente la formación más votada o con más escaños) o que hay alguna diferencia significativa en la votación de la investidura que facilitan un resultado positivo (no hay una sola candidatura que hay que respaldar o rechazar, sino que puede haber varias, por lo que no cabe formular un voto en contra).

Por otro lado, un nutrido grupo de comunidades, las que iniciaron su ciclo electoral en 1983, tienen una regulación restrictiva o incluso no han incorporado a su ordenamiento jurídico la potestad presidencial de disolución anticipada, por lo que este recurso queda ceñido sobre todo a las cuatro primeras comunidades que se constituyeron, las únicas que al menos hasta la fecha tienen un ciclo electoral propio (recuérdese que para las demás está prevista, en principio, esa convocatoria uniforme para el cuarto domingo de mayo, en coincidencia con las elecciones municipales). Sin embargo, su uso cabe calificarlo como más bien moderado, pues en estos cuarenta años apenas han dado lugar a una o dos

organizaciones autonómicas de los partidos de ámbito nacional, se presente de forma más atenuada también puede propiciar que haya mayor disponibilidad a cerrar esos acuerdos para compartir gobierno. Datos sobre acuerdos de coalición en este nivel territorial (aunque no actualizados desde 2015) se pueden encontrar en la página del Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España http://www.ub.edu/OGC/index_es_archivos/Acuerdos.htm (consultado el 1 de febrero de 2021).

convocatorias adicionales en cada una de esas cuatro comunidades (a las que habría que sumar la que tuvo lugar en Asturias en 2012 y en Madrid en 2021).

Cuadro 4. Composición y gobiernos

Asamblea legislativa y última convocatoria	Composición		Gobierno
Parlamento Vasco (2020)	PNV 31 EH B 21 PSE-EE-PSOE 10	EP 5 PP+C's 6 V 1	Coalición PNV/PSE
Parlamento de Cataluña (2021)	PSC 33 ERC 33 JxC 32 V 11	CUP-G 6 ECP-PEC 8 C's 6 PP 3	Coalición ERC/JxC
Parlamento de Galicia (2020)	PP 42 BNG-NOS 19	PSdG-PSOE 14	PP
Parlamento de Andalucía (2018)	PSOE-A 33 PP 26 C's 21	AA 17 V 12	Coalición PP/C's
Junta General del Principado de Asturias (2019)	PSOE 20 PP 10 C's 5 P-A 4	IU-IAS 2 FAC 2 V 2	PSOE
Parlamento de Cantabria (2019)	PRC 14 PP 9 PSOE 7	C's 3 V 2	Coalición PRC/PSOE
Parlamento de La Rioja (2019)	PSOE 15 PP 10	C's 4 UP 2	Coalición PSOE/UP
Asamblea Regional de Murcia (2019)	PSOE 17 PP 16 C's 6	V 4 P-E 2	Coalición PP/C's
Cortes Valencianas (2019)	PSOE-PSPV 27 PP-CV 19 C's 18	C 17 V 10 UP 8	Coalición PSPV/C/UP
Cortes de Aragón (2019)	PSOE-A 24 PP 16 C'12 P-E 5	CHA 3 V 3 PAR 3 IU-A 1	Coalición PSOE-A/P-E/CHA/PAR
Cortes de Castilla-La Mancha (2019)	PSOE 19 PP 10	C's 4	PSOE
Parlamento de Canarias (2019)	PSC 25 CC 20 PP 11 NCa 5	P-E 4 C's 2 ASG 3	Coalición PSC/NCa/P-E/ASG
Parlamento o Cortes de Navarra (2019)	NA+ 20 PSN-PSOE 11 GB 9	EH B 7 P 2 I-E 1	Coalición PSN-PSOE/GB/P
Asamblea de Extremadura (2019)	PSOE 34 PP 20	C's 7 UP 4	PSOE
Parlamento de las Islas Baleares (2019)	PSIB 19 PPIB 16 UP 6 C'S 5 M-Ma 4	V 3 P 3 M-Me 2 GxF 1	Coalición PSIB/UP/M
Asamblea de Madrid (2021)	PP 65 MM 24 PSOE 24	V 13 UP 10	PP
Cortes de Castilla y León (2019)	PSOE 35 PP 29 C'12 P-E 2	V 1 UPL 1 XAV 1	Coalición PP/C's

Elaboración propia. En la última columna se destaca en negrita la formación de quien ocupa la presidencia y en cursiva los gobiernos minoritarios

No parece por tanto que esa mayor proporcionalidad o fragmentación, con todos los matices que sea necesario incluir, haya generado situaciones abocadas a ser

resueltas únicamente mediante el llamamiento a las urnas, en la medida en que se han puesto en práctica estrategias de consenso o de coalición (López Nieto, 2018: 3188; la estabilidad de los gobiernos autonómicos también sería una característica general para Aranda, 2019: 256).

En fin, en su conjunto, son sistemas electorales que encajan en esa visión racionalizada del sistema de gobierno parlamentario, forma de gobierno que comparten Estado y comunidades autónomas, por lo que no es de extrañar que definan sus sistemas electorales en términos parecidos, aunque ello no haya llevado, más allá de la inercia inicial, a que se reproduzcan exactamente las normas y prácticas de los procesos representativos nacionales (López Nieto, 2018: 3187), sobre todo esa tendencia a la competencia bipartidista (durante el tiempo que existió)²⁵.

Para concluir, es llamativa la escasa relevancia que han tenido estas diecisiete experiencias como *banco de pruebas* o, como dice Fernández Esquer (2020b: 145), "laboratorio político": existiendo diversos niveles de gobierno y contando uno de ellos con potestad de hacer sus propias normas sobre el sistema electoral, como manifestación de su poder de autoorganización²⁶, la influencia solo ha circulado, por así decir, de arriba a abajo, con una notable excepción (pero que no forma parte de los elementos considerados en este trabajo), las medidas para equilibrar la presencia de ambos géneros en las candidaturas. En realidad, tanto en uno como en otro nivel se advierte poca voluntad de innovar y buena parte de las reformas autonómicas, de mayor o menor alcance, están más bien relacionadas con el interés de la formación política que la promueve o con circunstancias concretas de la comunidad. No se trata, desde luego, como también se ha dicho ya, de experimentar gratuitamente ni de que autonomía implique, como recuerda Biglino (2009: 23), de manera indefectible, diversidad, máxime en tiempos en los que se registra, incluso a nivel continental, un proceso de armonización normativa, sobre todo en asuntos capitales.

²⁵ Apuntan López Aguilar y García Mahamut (2019: 39) que, tras la última reforma del sistema electoral canario, "presumiblemente" la candidatura de carácter autonómico vaya a estar encabezada por quien propugne cada fuerza política para ocupar la presidencia de la comunidad, lo que les parece un síntoma de "parlamentarización tendente a la elección directa del candidato a presidir el Gobierno": habrá que esperar a que se confirme esa práctica, aún en ausencia de previsión normativa alguna, pero no se entiende muy bien si quieren decir que obtener más votos en ese ámbito (en el que recuérdese solo se eligen nueve escaños de los setenta que tiene el Parlamento) ha de considerarse una investidura, quizá implícita, ni tampoco cómo esa tendencia a la elección directa es un factor de parlamentarización...

²⁶ Otra cosa es que el caso de Cataluña pueda evidenciar que su ejercicio no es estrictamente necesario para el pleno desarrollo autonómico, que sería posible, dice Gavara (2007: 359), sin ley electoral autonómica.

Pero más allá de que se haya conformado un Derecho electoral común, sea por el amplio campo que cubren las normas estatales en otras cuestiones, sea por voluntad de sus autores en lo que al sistema electoral se refiere (Biglino, 2009: 41), no se alcanza a entender la ausencia de alguna de las muy variadas alternativas que ofrece la teoría y la práctica comparada en estas diecisiete arenas electorales. No es seguro que con alguna de ellas se pudieran afrontar adecuadamente los problemas de la crisis de la representación (y aún los de la democracia), pero, descartada por mandato constitucional la división en distritos uninominales con una fórmula mayoritaria (Oliver, 2011: 190), quizá este ámbito territorial reducido, como señaló el Consejo de Estado (Informe, 2009: 157), sería el adecuado para comprobar los efectos que podrían tener, dicho sea sin ningún ánimo de exhaustividad y en la medida en que hubiera acuerdo en la detección de los problemas y la formulación del cambio, ya fuera la introducción de votos preferenciales (con mayor libertad para la configuración del voto), la implantación -en posible combinación, en su caso, con las existentes- de otros tipos de circunscripción (más amplias o más reducidas, pensando en dar mejor cumplimiento al mandato constitucional sobre la adecuada representación de las diversas zonas, además de permitir expresar también más de una preferencia), la atribución de primas de mayoría (para afrontar, si los hay, los problemas de inestabilidad gubernamental), la introducción de mecanismos de compensación mediante escaños adicionales (para corregir la desigualdad en la representatividad), el uso de fórmulas diferentes (en principio, más proporcionales)...

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA, E. (2015): "La reducción de parlamentarios y la modificación del régimen retributivo de los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas", *Revista de Derecho Político*, 92, pp. 119-164.
 - (2019): "El nuevo mapa de partidos en las Comunidades Autónomas y sus efectos en la forma de gobierno: 'mucho ruido y pocas nueces'", *Teoría y Realidad Constitucional*, 43, pp. 257-283.
- BIGLINO CAMPOS, P. (2009): "La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico", en L.A. Gálvez Muñoz (dir.): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 11-42.

- DE CARRERAS, F. y VALLÈS, J.M. (1977): *Las elecciones. Introducción a los sistemas electorales*. Barcelona, Blume.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. (2016): "Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos", *Revista de las Cortes Generales*, 97, pp. 327-357.
 - (2020a): "El sistema electoral de Castilla-La Mancha tras la reforma de 2014: análisis de sus rendimientos y propuestas de mejora", *Parlamento y Constitución. Anuario*, 21, pp. 11-36.
 - (2020b): "Las Comunidades Autónomas y el federalismo electoral", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 20, pp. 327-357.
- FERNÁNDEZ ESQUER, C. y MUJICA MORENO, V. (2019): "El sistema electoral de Canarias: orígenes, modificación y propuestas de reforma en busca de la profundización democrática", en J. Rodríguez-Drincourt (dir.): *Transparencia, profundización democrática y lucha contra la corrupción*. Cizur Menor, Aranzadi, pp. 287-309.
- GÁLVEZ MUÑOZ, L. A. (2020): "Estatutos de Autonomía y sistemas electorales autonómicos", *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, pp. 325-349.
- GARCÍA MAHAMUT, R. (2018): "La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos", *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 185-212.
- GARRORENA MORALES, Á. (2009): "Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia", en L.A. Gálvez Muñoz (dir.): *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 43-78.
- GARRIDO A. y LEONISIO, R., (2020): "Rendimientos de los sistemas electorales autonómicos: sistemas de partidos y gobernabilidad", en C. Ortega, J. Montabes y P. Oñate (ed.): *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 223-240.
- GARROTE DE MARCOS, 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, pp. 279-300.
- GAVARA DE CARA, J. C. (2004a): "La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, pp. 9-81.

- (2004b): "Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales", *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, pp. 205-237.
- (2007): *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- *Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos* (2009). Madrid, Consejo de Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LÓPEZ AGUILAR, J. F. y GARCÍA MAHAMUT, R. (2019): "El nuevo Estatuto de autonomía de Canarias: 'Tercera generación'. Hecho diferencial y nuevo sistema electoral", *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, pp. 13-45.
- LÓPEZ NIETO, L. (2018): "Balance y rendimiento de las elecciones autonómicas", en B. Pendás (dir.), E. González y R. Rubio (coord.): *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 3175-3189.
- OLIVER ARAUJO, J. (2011): *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
 - (2017): *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia, Tirant lo Blanch.
- PALLARÉS, F. (2020): "La configuración y evolución de los sistemas electorales autonómicos: mimetismo, estabilidad y estrategias", en C. Ortega, J. Montabes y P. Oñate (ed.): *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 177-205.
- PRESNO LINERA, M. Á. (2010): "Derecho electoral autonómico redundante, reglamentario, minimalista y rígido", *Anuario Jurídico de La Rioja*, 15, pp. 99-140.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Á. J. (1998): *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- SIMÓN, P. y ORRIOLS, L. (2020): "Las propuestas de reforma de los sistemas electorales autonómicos", en C. Ortega, J. Montabes y P. Oñate (ed.): *Sistemas electorales en España: caracterización, efectos, rendimientos y propuestas de reforma*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas,

pp. 299-313.