

LAS REFORMAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Ponencia presentada en el XIII Congreso AECPA
20 al 22 de septiembre de 2017, Universidad de Santiago de Compostela

Carlos Fernández Esquer
Investigador predoctoral FPI-UAM
Universidad Autónoma de Madrid
carlos.fernandeze@uam.es

Borrador

Por favor, no citar sin permiso del autor

Resumen: La estabilidad que caracteriza a las reglas electorales encuentra en el caso español un magnífico ejemplo. Ahora bien, aunque lo anterior es perfectamente cierto en el nivel nacional donde los sistemas electorales del Congreso de los Diputados y del Senado se han mantenido inalterados desde las primeras elecciones de 1977, en el nivel subnacional se aprecian algunas excepciones respecto a esa pauta general marcada por la inercia institucional. Concretamente, han sido diez las reformas electorales acontecidas a nivel regional en los más de treinta y cinco años transcurridos desde los inicios del proceso autonómico. El presente trabajo tiene un triple objetivo. En primer lugar, se indaga en las circunstancias en las que se desarrollaron los procesos de reforma electoral que han llegado a materializarse. En segundo lugar, se estudia la orientación (aperturista o restrictiva) de cada una de las reformas. Por último, se trata de identificar los factores desencadenantes de estos peculiares procesos de reforma institucional.

Palabras clave: sistemas electorales; reformas electorales; Comunidades Autónomas

“[Electoral systems] are the most specific manipulative instrument of politics”

Giovanni Sartori (1968)

Introducción

Una de las principales conclusiones de los estudios sobre sistemas electorales es que sus reformas son algo excepcional en perspectiva comparada. Así, se da la paradoja de que aquellos partidos con capacidad para modificar las reglas electorales son, en principio, los principales interesados en que el *cambio* no acontezca (Katz, 2008). La estabilidad que caracteriza a las reglas electorales encuentra en el caso español un magnífico ejemplo. Ahora bien, aunque lo anterior es perfectamente cierto en el nivel nacional, donde los sistemas electorales del Congreso de los Diputados y del Senado se han mantenido inalterados desde las primeras elecciones de 1977, en el nivel subnacional se aprecian algunas excepciones respecto a esa pauta general caracterizada por la inercia institucional.

Diversos trabajos han estudiado cómo se elaboraron los sistemas electorales autonómicos (Calvet, 2017), así como cuáles son sus elementos y sus rendimientos en perspectiva comparada (Vallès, 1983; Montero *et al.*, 1992; Llera, 1998; Pallarés, 1998; Lago, 2002; Oliver, 2011). Sin embargo, y a excepción de algún estudio reciente que cubre el periodo posterior al estallido de la crisis económica (Riera y Montero, 2014), resulta inédita hasta la fecha una investigación que acometa un análisis sistemático de las reformas electorales autonómicas. Además, el caso español reviste un especial interés en la actualidad, puesto que el impulso para que se produzcan reformas electorales en el nivel regional es importante. De hecho, ya se han modificado varios sistemas electorales en la anterior legislatura autonómica (Cantabria y Castilla-La Mancha), así como en la actual (Región de Murcia). Asimismo, existen posibilidades reales de que a lo largo de la presente legislatura autonómica acontezcan reformas electorales en otras Comunidades Autónomas (entre otras, Asturias, Canarias, Comunidad Valenciana, Cataluña, Madrid, Andalucía).

Han sido varias las reformas electorales que han tenido lugar a nivel regional en los más de treinta y cinco años transcurridos desde los inicios del proceso autonómico. Dichas reformas van desde la modificación del sistema electoral gallego en 1992 para elevar la barrera electoral del 3 al 5 por ciento, hasta la reciente reforma del sistema electoral

murciano en 2015 mediante la que se sustituyeron las antiguas cinco circunscripciones por un distrito electoral único que abarca el conjunto del territorio de la Comunidad y se redujo la barrera legal del 5 al 3 por ciento.

El presente trabajo tiene un triple objetivo. En primer lugar, se indagará en las circunstancias en las que se desarrollaron los procesos de reforma electoral que han llegado a materializarse. En segundo lugar, se estudiará la orientación (aperturista o restrictiva) de cada una de las reformas. Por último, se trata de identificar los factores desencadenantes de estos peculiares procesos de reforma institucional.

La instauración de los sistemas electorales autonómicos y la relativa homogeneidad

Durante la transición democrática, la generalización de las autonomías en todo el territorio español desembocó en la instauración de diecisiete Parlamentos autonómicos, pese a que la Constitución sólo obligaba a ello en las Comunidades constituidas por la “vía rápida” o “reforzada”. Sin embargo, los pactos autonómicos de 1981, acordados entre la UCD¹ y el PSOE, dotaron al resto de Comunidades, según prescribía el artículo 152.1 de la Constitución, de “una Asamblea legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas partes del territorio”.

Con estos mimbres, las Comunidades disponían de un espacio de libertad considerable para configurar los elementos básicos de sus respectivos sistemas electorales. Así pues, excepto establecer sistemas electorales mayoritarios, las Comunidades Autónomas tenían un amplio margen de maniobra para decidir el tamaño de sus parlamentos, la delimitación territorial de las circunscripciones, la magnitud de los distritos, el tipo de prorrateo de escaños, la fórmula electoral, la existencia y cuantía de las barreras electorales, o el tipo de las listas electorales. Pese a este considerable espacio de actuación, la innovación ha brillado por su ausencia (Pallarés, 1998). Una buena parte de la normativa electoral autonómica se limita a recoger la regulación de la LOREG, cuando no se remite simplemente a sus artículos (Gavara, 2007). Buena prueba de esta escasa creatividad de los legisladores autonómicos en materia electoral, es la utilización generalizada de la fórmula D'Hondt y de las listas cerradas y bloqueadas en todos los sistemas electorales autonómicos (Tabla 2).

¹ En la Tabla 1 aparecen recogidos todos los partidos políticos con sus respectivas siglas.

Con todo, es posible hacer algunas precisiones que matizan la afirmación anterior. A pesar de que, efectivamente, existen elementos que se reiteran en todos los sistemas autonómicos, existe cierta innovación en otros. Por ejemplo, aunque la regla general es la utilización de la provincia como circunscripción –al igual que ocurre en los sistemas electorales del Congreso y del Senado–, existen cuatro Comunidades Autónomas que se han inclinado por un tipo de circunscripción de base territorial distinta a la provincial. Por un lado, Canarias y Baleares han optado por la utilización de la Isla como circunscripción. Por su parte, Asturias –y Murcia hasta 2015²–, han decidido fraccionar sus territorios en varios distritos electorales, rompiendo la tendencia asumida por el resto de Comunidades uniprovinciales, consistente en adoptar la provincia como circunscripción.

También existen diferencias en el modo en que se realiza el prorrateo de escaños entre circunscripciones. Mientras que en algunas Comunidades Autónomas el reparto de escaños entre distritos se hace combinando un doble criterio demográfico-territorial (se otorga un número inicial de escaños a cada circunscripción y el resto se distribuyen en función del peso poblacional de cada territorio), en otras se hace un reparto fijo de escaños preestablecido de antemano. En lugares como Canarias, País Vasco o las Islas Baleares, ese *malapportionment* o prorrateo desviado de escaños produce elevadas desigualdades en el valor del voto entre los electores de las distintas zonas de una misma Comunidad Autónoma, lo que plantea serios problemas desde la perspectiva del principio de igualdad del sufragio (Fernández Esquer y Montero, 2016).

Asimismo, existe cierta disparidad en lo referente a barreras electorales. Algunas Comunidades Autónomas establecen el umbral legal en el 3 por ciento, siguiendo la estela del sistema electoral del Congreso de los Diputados. Otras, sin embargo, se han inclinado por el 5 por ciento. Por último, encontramos el caso extremo de Canarias, que establece un doble umbral electoral alternativo del 6 por ciento a nivel autonómico y del 30 por ciento a nivel insular, circunstancias que no tiene parangón a nivel comparado.

En definitiva, lo que se trata de poner de relieve es que, tras la aparente uniformidad existente entre los elementos nucleares de los distintos sistemas electorales

² Los artículos 13-15 de la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, han modificado el sistema electoral murciano, estableciendo, entre otras novedades, una circunscripción electoral única que engloba a todos los electores de la Región de Murcia.

autonómicos, existen también ciertas diferencias, algunas de ellas muy significativas por cómo condicionan la conversión de votos en escaños y, en consecuencia, por cómo afectan al comportamiento electoral de electores y partidos.

En cuanto a las preferencias de los partidos por los sistemas electorales autonómicos fundacionales, en un estudio reciente Jordi Calvet (2017) pone a prueba la conocida como regla micro-mega de Colomer (2004), según la cual los partidos grandes prefieren sistemas restrictivos y excluyentes de las minorías (magnitudes pequeñas, parlamentos también pequeños, cuotas pequeñas para asignar escaños, barreras de acceso elevadas), mientras los pequeños se inclinan por reglas incluyentes (magnitudes, parlamentos y cuotas grandes y barreras reducidas). Pues bien, a la vista de los resultados, Calvet (2017) concluye que el comportamiento de los partidos españoles no siempre se ajustó a la regla micro-mega, pues ni todos los partidos grandes se comportaron como se esperaba (la UCD sí, pero el PSOE no), ni tampoco los pequeños partidos fueron siempre eficientes en su elección a la hora de maximizar escaños (PCE, AP y los PANEs).

Las reformas electorales autonómicas

En primer lugar, conviene delimitar la variable dependiente: ¿qué se entiende –y qué no– por reforma electoral autonómica en el presente trabajo?

De entrada, quedan al margen de este estudio todas aquellas reformas relacionadas con cuestiones propias del régimen electoral en sentido amplio, como pueden ser, entre otras, aquellas que afectan a la regulación del derecho de sufragio activo y pasivo, la financiación electoral, la campaña electoral, la Administración electoral, los recursos electorales, etc.

Así pues, debe considerarse como reforma de un sistema electoral autonómico cualquier modificación deliberada de alguno de los componentes que integran lo que cabe calificar como sistema electoral en sentido estricto, esto es, todos los elementos que intervienen en el proceso de transformación de votos en escaños: fórmula electoral, tamaño del parlamento, número de circunscripciones, barrera electoral. Por tanto, no se incluyen aquellas alteraciones que se producen de forma automática entre elecciones sin que intervenga la voluntad explícita del legislador, como pueden ser las variaciones en

el prorrateo de escaños entre las distintas circunscripciones³ o los cambios en el tamaño de los parlamentos debido a fluctuaciones demográficas⁴.

En este punto, debe subrayarse que para identificar los elementos de cada uno de los sistemas electorales autonómicos, hay que atender a la combinación del Estatuto de Autonomía y la ley electoral en cada Comunidad. De hecho, y como se expondrá posteriormente, algunas de las modificaciones de los sistemas electorales autonómicos se han producido debido a reformas estatutarias. Esto supone que estos particulares procesos de reforma institucional se lleven a cabo en un contexto multinivel, en el que intervienen tanto actores regionales (partidos presentes en el parlamento autonómico respectivo) como actores estatales (partidos presentes en las Cortes Generales: Congreso y Senado).

Siguiendo los parámetros explicitados, se han contabilizado un total de 21 reformas de los sistemas electorales autonómicos desde la constitución de las primeras Comunidades Autónomas hasta el momento de escribir estas líneas. Ahora bien, lo cierto es que de ese total de 21 reformas, 11 de ellas tuvieron lugar con motivo de la aprobación de la primera ley electoral de la respectiva Comunidad Autónoma, y que venía a sustituir al sistema electoral transitorio empleado para las primeras elecciones (Calvet, 2017). Es decir, aunque en principio este tipo de reformas encajarían dentro de la categoría de modificación de alguno de los elementos del sistema electoral de forma voluntaria, se ha optado por no incorporarlas al estudio. Ello se debe a que las primeras normativas electorales se encontraban en disposiciones transitorias, esto es, en cláusulas destinadas a regular una situación provisional, que en la mayoría de casos fue un solo proceso electoral (Tabla 3).

³ Buena parte de las Comunidades Autónomas con su territorio dividido en varias circunscripciones utilizan un prorrateo de escaños que combina tanto factores geográficos como poblacionales. La manera de proceder al reparto de escaños es similar a la utilizada por el Congreso de los Diputados: se asigna un mínimo inicial de escaños a cada circunscripción con independencia de la población que resida en ellas, y el resto de escaños hasta completar el total del Parlamento se reparte atendiendo al número de habitantes de cada circunscripción. Esta forma de prorratear los escaños permite ir ajustando el reparto de diputados autonómicos entre las distintas zonas del territorio atendiendo a las fluctuaciones demográficas. De este modo, el número de escaños asignados a cada circunscripción puede variar de unas elecciones a otras.

⁴ Hay dos parlamentos autonómicos cuyo número de escaños es variable y que ha ido evolucionando en las distintas elecciones regionales celebradas: la Asamblea de Madrid y las Cortes de Castilla y León. En el caso de la Comunidad de Madrid, la Asamblea está compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos del censo de población. Por lo que respecta a Castilla y León, la circunscripción electoral es la provincia, asignándose a cada una un número mínimo de tres Procuradores y uno más por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500.

Esta definición de la variable dependiente supone descartar otras conceptualizaciones realizadas previamente por la literatura⁵. Por ejemplo, Richard Katz (2008) distingue entre *major* y *minor electoral reforms*. A su entender, las grandes reformas electorales (*major electoral reforms*) son aquellas que cambian por completo la fórmula electoral empleada. No obstante, el autor no ofrece un concepto nítido sobre qué ha de considerarse una *minor electoral reform* y cómo distinguirla de otros tipos de reforma: “no está clara la línea divisoria entre las reformas mayores y menores; aún más, no está clara la línea divisoria entre las reformas que deben ser consideradas menores y las que deben ser llamadas triviales, técnicas, o no reformas” (Katz, 2008: 69). Pues bien, no hay ninguna Comunidad Autónoma que haya sustituido su sistema electoral proporcional por uno mayoritario, debido a que el mandato del artículo 152.1 de la Constitución indica que las Asambleas legislativas de las Comunidades deben elegirse conforme a un *sistema de representación proporcional*. Así pues, una definición de *major electoral reform* como la de Katz se antoja demasiado restrictiva para el ámbito autonómico, por lo que no resultará útil para este estudio.

Por su parte, Arend Lijphart (1994: 13) nos ofrece la siguiente definición de reforma electoral: “si hay un cambio significativo en una o más de las cuatro dimensiones [fórmula electoral, magnitud de distrito, barrera electoral, o tamaño del parlamento], esto implica que debe identificarse un nuevo sistema electoral”. De este modo, cualquier cambio en la fórmula electoral o alteraciones de al menos un veinte por ciento en las otras dimensiones deben considerarse cambios significativos. Sin embargo, si se siguiera este último criterio, debería dejarse fuera de la muestra modificaciones relevantes como las que tienen que ver con el tamaño de los parlamentos de la Comunidad Valenciana (2006), Cantabria (2012) o Castilla-La Mancha (2007 y 2012), que no cumplirían con el criterio del 20 por ciento.

Resulta por ello útil recurrir al marco conceptual propuesto por Jacobs y Leyenaar (2011), que en buena medida se nutre de las categorizaciones anteriores. Aunque también abordan otras dimensiones como pueden ser las relacionadas con el nivel electoral, la inclusividad, estructura del voto, o el prodecimiento electoral, los autores hacen un esfuerzo por delimitar las diferencias en la dimensión relativa a la proporcionalidad. También distinguen estos autores entre “major”, “minor” y

⁵ Para una discusión en profundidad sobre las definiciones y clasificaciones de las reformas electorales ofrecidas por la literatura, véase Riera (2013: 53-100).

“technical” reforms. Así, aquellas reformas que suponen una variación de más del 20 por ciento en la magnitud media de las circunscripciones o en el umbral efectivo deben considerarse “mayor”, mientras que aquellas otras que suponen una variación entre el 1 y el 20 por ciento, deben considerarse “minor” (Jacobs y Leyenaar, 2011: 501). Desde esta perspectiva, algunas reformas electorales autonómicas caerían del lado de las *major*, mientras que otras lo harían del lado de las *minor*, no siendo ninguna de ellas una mera *technical reform*. Con todo, lo que interesa destacar es que tanto unas como otras admiten ser consideradas “reformas” desde el punto de vista teórico y, además, todas ellas pueden desplegar una serie de efectos (mecánicos y psicológicos) más o menos relevantes en el comportamiento electoral de partidos y votantes.

En definitiva, la muestra de las 10 reformas electorales autonómicas que podemos denominar “puras”, esto es, reformas electorales deliberadas que se realizan con posterioridad a la entrada en vigor de un sistema electoral con vocación de permanencia, es la siguiente:

- **Galicia (1992):** Aumento de la barrera electoral del 3% al 5%
- **Islas Baleares (1995):** Aumento de la barrera electoral del 3% al 5%
- **Canarias (1996):** Aumento de las barreras electorales insular (del 20% al 30%) y autonómica del 3% al 6%) e introducción de la cláusula de la lista más votada.
- **País Vasco (2000):** Reducción de la barrera electoral del 5% al 3%.
- **Comunidad Valenciana (2006):** Aumento del tamaño de las Cortes Valencianas de 89 a 99 escaños.
- **Castilla-La Mancha (2007):** Aumento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 47 a 49 escaños.
- **Cantabria (2012):** Reducción del Parlamento de Cantabria de 39 a 35 escaños.
- **Castilla-La Mancha (2012):** Aumento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 47 a 53 escaños.
- **Castilla-La Mancha (2014):** Reducción de las Cortes de Castilla-La Mancha de 53 a 33 escaños.
- **Murcia (2015):** Sustitución de las 5 circunscripciones infraprovinciales por una única circunscripción provincial y rebaja de la barrera electoral del 5% al 3%.

Veamos en cada uno de los casos en qué consistieron dichas reformas, cuál fue su orientación, en qué contexto se llevaron a cabo, qué partidos las impulsaron y con qué objetivos (Tabla 4).

Estudios de caso de las reformas electorales autonómicas

Galicia (1992)

En la que sería la primera de cuatro legislaturas consecutivas con Manuel Fraga Iribarne como Presidente de la Xunta, el Parlamento de Galicia aumentó del 3 al 5 por ciento la barrera legal del sistema electoral gallego. Esta medida, adoptada en diciembre de 1992, fue aprobada únicamente con el voto a favor de los diputados del PP, sin contar con el apoyo del resto de fuerzas políticas de la oposición. Con ello se quebró el consenso alcanzado en la aprobación del Estatuto de Autonomía y de la propia ley electoral gallega de 1985, que había situado la barrera electoral en el 3 por ciento (Martínez Arribas, 2012: 25). Además, esta reforma inauguró una tendencia orientada a endurecer las barreras de acceso al reparto de escaños, tendencia que seguirían posteriormente las Islas Baleares en 1995 y Canarias en 1996.

Por lo que se refiere a la motivación de la reforma, ésta perseguía favorecer la gobernabilidad, evitando la atomización ideológica. En opinión del propio Fraga, era necesario racionalizar y simplificar al máximo la geografía política del país y para ello nada mejor que endurecer las condiciones para acceder al Parlamento. Por su parte, la fundamentación que se puede leer en la propia exposición de motivos de la reforma alude a “una lógica adaptación de la ley al nivel de implantación social de las fuerzas políticas y a la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento”.

Sin embargo, estos argumentos en pos de la estabilidad y la racionalización parlamentaria resultan cuando menos sorprendentes, dado que por aquel entonces el PP gozaba de una mayoría absoluta en la Cámara. En aquellos momentos contaban con representación parlamentaria otros cuatro grupos políticos (PSOE, BNG, CG y PSG-EG) y dos de ellos de una forma prácticamente testimonial, pues contaban cada cual con tan solo dos diputados.

Así las cosas, parece que el verdadero propósito de la reforma fue el de dejar fuera de juego a las pequeñas organizaciones nacionalistas, algunas de ellas con representación parlamentaria en aquel momento. En opinión de Pallarés (1998: 239), esta modificación

pretendía “evitar la emergencia y desarrollo de grupos galleguistas en el centro-derecha que pudieran erosionar electoralmente al PP y hacerle perder la mayoría absoluta”.

Esta interpretación sobre la intencionalidad partidista de la reforma fue la que hicieron todos los partidos de la oposición durante la tramitación parlamentaria. Así, el representante de Coalición Galega, Cándido Sánchez Castiñeiras, reprochaba a los populares las repercusiones negativas que la reforma podía tener, no tanto por los *efectos mecánicos*, sino por los *efectos psicológicos*: “Lo que pretende, en el fondo, es tratar de eliminar a las fuerzas políticas que saben que tienen una ideología galleguista (...). Todas las fuerzas políticas representadas hoy superan el 7% de los votos; ahora bien, el engaño que pretende llevar a cabo el Partido Popular es decir, si subimos al 5%, por ejemplo, Coalición Galega no estará representada en la próxima legislatura. Sabemos que ésto no es cierto, pero articulado con propaganda (...) puede tener un efecto disuasorio sobre aquellos que quieren votar a una determinada fuerza”⁶.

El representante del BNG, Álvarez Rodríguez, mantenía un posición similar: “Efectivamente, la gravedad está en la intoxicación, la gravedad está en que el señor Fraga Iribarne, pretende en todo caso, o en el mejor de los casos, adquirir un diputado en la provincia de A Coruña que le podría garantizar una mayoría absoluta que en este momento no le garantizan los sondeos. Precisamente, debido a que no le garantizan esa mayoría absoluta, por eso eleva el listón al 5%”⁷.

En parecidos términos se expresaba el representante del PSOE, Sánchez Presedo: “A mi me gustaría saber: ¿Qué tiene este Gobierno contra el nacionalismo más moderado? Porque realmente esta ley lo que pretende hacer no es una prevención (...), sino que es una tela de araña de la democracia, una tela de araña para el nacionalismo moderado de este país”.⁸

Algo que venía a reconocer el propio representante del PP, Vázquez Portomeñe: “(...) de esta manera tratamos de disuadir futuras presencias electorales y, en definitiva, más que disuadirlas, hacer que se aglutinen de forma coherente, que representen el mayor estrato posible de la sociedad. (...) No se trata de bloquear, se trata de animar a quien se

⁶ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 124, 8 de septiembre de 1992, p. 2183.

⁷ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 138, 24 de noviembre de 1992, p. 3489.

⁸ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 124, 8 de septiembre de 1992, p. 2203.

vea en ese peligro (...) a que se arrime a quien se debe arrimar, busque la coherencia ideológica y no atomice la manifestación de la voluntad de los gallegos a través de las urnas”.⁹

Este aumento del 3 al 5 por ciento situó la barrera legal en niveles superiores al umbral efectivo de voto en las circunscripciones de La Coruña y Pontevedra, provincias donde los partidos minoritarios tenían más opciones de obtener representación. De hecho, en las elecciones inmediatamente posteriores, las de 1993, la coalición Esquerda Unida- Unidade Galega obtuvo un 3,74 por ciento de los votos en la circunscripción de La Coruña, porcentaje que, de no haberse incrementado la barrera electoral al 5 por ciento, le habría permitido hacerse con un escaño en detrimento del obtenido por el PP.

No es de extrañar que el aumento de la barrera legal fuera uno de los factores que contribuyera a erradicar definitivamente la proliferación de pequeños partidos en Galicia. Frente a la dispersión originaria sobre todo del voto nacionalista, emergió una paulatina concentración de fuerzas buscada por la clase política. Las diversas familias nacionalistas, con su diversidad de matices, dieron origen a un proceso tortuoso de confluencia (Diz *et al*, 1998: 325).

En definitiva, en solitario, a unos pocos meses de las elecciones, y con el argumento oficial de evitar la fragmentación parlamentaria y favorecer la gobernabilidad, el PP de Galicia impulsó la primera reforma de un sistema electoral regional en la historia del Estado de las Autonomías, con el propósito velado de eliminar contrincantes políticos de corte nacionalista y de disuadir a potenciales rivales de plantearse competir en la arena política gallega.

Islas Baleares (1995)

En marzo de 1995, el Parlamento de las Islas Baleares elevó del 3 al 5 por ciento la barrera electoral. En la exposición de motivos de la ley, que es prácticamente un calco al preámbulo de la ley que aumentó la barrera electoral en Galicia tres años atrás, se justifica la necesidad de la reforma en los siguientes términos: “Una lógica adaptación de la Ley electoral al nivel de implantación social de las fuerzas políticas y la búsqueda de la máxima eficacia en la actuación del Parlamento fundamentan la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños”.

⁹ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 124, 8 de septiembre de 1992, p. 2196.

Ahora bien, más allá de los consabidos argumentos basados en las bondades del parlamentarismo racionalizado, lo cierto es que la reforma se acometió cuando faltaban apenas dos meses para la celebración de las elecciones autonómicas de mayo de 1995, y a la vista de unas encuestas electorales que pronosticaban una posible pérdida de la mayoría absoluta del PP. Sondeos que también estimaban una intención de voto para UM en torno al 4 por ciento. En opinión de Joan Oliver (2011: 395), “la razón que subyacía a la citada modificación era espuria: se trataba de evitar que UM, anteriormente coaligada del Partido Popular y ahora duramente enfrentada al mismo, obtuviera representación en el Parlamento de las Islas Baleares”.

Durante la tramitación parlamentaria de la reforma, el diputado del PSOE Triay i Llopis se expresaba en los siguientes términos: “esta propuesta sólo perjudica a la Isla de Mallorca, a los ciudadanos y electores de Mallorca, es discriminatoria. Es un producto de ingeniería electoral para forzar una atribución de escaños más favorable a los deseos del grupo proponente, el Partido Popular”¹⁰. Opinión que compartía la diputada de Unió Mallorquina, Munar i Riutort: “esta proposición de modificación de esta ley a dos meses vista, nos parece totalmente inmoral, y que nada más que puede tener un objetivo, que es este intento desesperado (...) de conseguir mayorías absolutas y dominantes, fruto de la prepotencia que ha tenido lugar durante esta legislatura, han pensado que siempre podrían tener esta mayorías, consiguiéndolo de una manera o de otra, y como el pueblo de Mallorca y las encuestas no les daban estos resultados, es por eso que hoy nos proponen esta modificación, fuera de tiempo y fuera de lugar”¹¹.

Lo cierto es que en las elecciones autonómicas de 1991 PP y UM habían concurrido conjuntamente en una coalición electoral. Posteriormente, formaron un gobierno de coalición que terminó saltando por los aires en marzo de 1994, cuando UM decidió romper la coalición, dejando al PP sin la mayoría parlamentaria que venía respaldando al Gobierno balear. De este modo, el PP se vio obligado a recomponer sus apoyos parlamentarios, apoyándose en un diputado tránsfuga del PSOE por Menorca, Jaume Peralta, cuyo voto fue fundamental para poder concluir la legislatura y sacar adelante, entre otras, leyes como la modificación electoral objeto de estudio.

¹⁰ Diari de Sessions del Parlament de Illes Balears, núm. 149, 21 de marzo de 1995, pág. 6243.

¹¹ Diari de Sessions del Parlament de Illes Balears, núm. 149, 21 de marzo de 1995, pág. 6247.

Sin embargo, y aunque el PP, con 30 escaños, consiguió hacerse con la mayoría absoluta, la reforma no surtió todos los efectos pretendidos. En este sentido, el principal destinatario de la reforma electoral, UM, consiguió salvar la barrera legal y obtuvo el 6,5 por ciento de los votos válidos en la circunscripción de Mallorca, logrando dos escaños decisivos para hacerse con el gobierno del Consejo Insular de Mallorca. Por el contrario, el nuevo umbral perjudicó a Els Verds de les Illes Balears, una candidatura que obtuvo el 3,1 por ciento de los votos válidos en Mallorca en esas mismas elecciones autonómicas de 1995 (Pallarés, 1998: 239). La consecuencia fue que el partido perjudicado terminó presentándose en coalición con Esquerra Unida en los siguientes comicios autonómicos de 1999, lo que demuestra que los partidos reaccionan y se adaptan a las nuevas reglas de juego.

Canarias (1996)

La reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias fue un proceso complejo y que se dilató en el tiempo muy por encima de lo habitual en este tipo de reformas: desde que se constituyó la Ponencia en el Parlamento canario (noviembre de 1991) hasta su aprobación definitiva en el Senado (diciembre de 1996) transcurrieron cinco años. El principal caballo de batalla de la reforma estatutaria fue el sistema electoral. De hecho, la tramitación de la reforma del Estatuto canario fue aprobada por unanimidad en casi todos sus extremos tanto en el Parlamento regional como en las Cortes Generales, excepto en lo concerniente al sistema electoral. De este modo, el alto nivel de consenso que presidió la elaboración del Estatuto se vio empañado por las divergencias que suscitaba una reforma electoral respaldada por el PP y Coalición Canaria (socios en el Gobierno autonómico y de legislatura a nivel nacional)¹², pero rechazada por la oposición autonómica (PSC-PSOE, PNC, IF y AHI¹³) y por un importante abanico de formaciones extraparlamentarias (entre otros, IUC, principal perjudicado por los umbrales electorales).

¹² La moción de censura encabezada por las AIC (principal partido que a partir de 1995 se presentaría a las elecciones bajo las siglas CC) en 1993, consiguió derrocar a la coalición de la que formaban parte PSOE-AIC (1991-1993) con el apoyo del CDS y el PP. Por su parte, en la VI Legislatura del Congreso de los Diputados (1996-2000), CC fue junto a CIU y PNV uno de los socios parlamentarios del Gobierno presidido por José María Aznar. A su vez, esto supuso que CC y PP formaran una coalición de Gobierno (1996-1999) en la IV legislatura del Parlamento canario. Véase Field (2016).

¹³ AHI, integrado entonces en el Grupo parlamentario de CC, abandonó la coalición a causa precisamente de la aprobación de la reforma, pasando su único diputado al Grupo mixto de la Cámara.

A lo largo del trámite, las barreras electorales experimentaron sucesivas alteraciones, gracias al acuerdo entre PP y CC a nivel nacional y regional. Así, en la proposición de Ley que la Cámara autonómica elevó a las Cortes Generales, los umbrales propuestos eran del 5 por ciento a nivel autonómico y del 25 por ciento a nivel insular (frente al 3 y 20 por ciento entonces vigentes). En realidad, la propuesta de reforma del Estatuto aprobada a finales de 1994 se desarrolló dentro de un clima de consenso respecto a la necesidad de elevar las barreras electorales, aunque existían diferencias entre los tres principales partidos (CC, PP y PSOE) en la cuantía de dicha elevación (Pérez Sánchez, 2016: 74).

No fue hasta el segundo trimestre de 1996 cuando se retomó el debate de la reforma en el Congreso de los Diputados. En esta fase de la tramitación parlamentaria la voluntad compartida por los principales grupos políticos de elevar las barreras electorales se había evaporado. Sin ir más lejos, el grupo socialista intentó rebajar ligeramente las barreras electorales propuestas desde el Parlamento de Canarias, incluso las propuestas por su propio grupo parlamentario canario. Es más, el diputado socialista Jerónimo Saavedra Acevedo manifestó su oposición a la enmienda conjunta formulada por el grupo popular y el canario que pretendía aumentar las barreras electorales: “hay nuevos partidos que han accedido en las elecciones autonómicas de 1995 a través de las circunscripciones insulares, pero que no forman parte de coaliciones de ámbito regional; se quiere cerrar el paso a esas nuevas fuerzas políticas y se eleva el tope actual del veinte al treinta por ciento. Inicialmente esas fuerzas políticas en el Parlamento Canario lo elevaron al veinticinco y ahora al treinta por ciento. Creo que en la reforma electoral no se puede actuar en base a criterios de partido, a criterios particulares, sino que hay que defender el interés general de la región, y en este sentido no es posible que queden excluidos del ámbito parlamentario fuerzas políticas que obtengan en una isla el veintinueve por ciento de los votos”¹⁴. Finalmente, en la Cámara baja se modificó el texto, estableciendo las barreras electorales actuales del 6 por ciento a nivel regional y del 30 por ciento a nivel insular.

Por último, y en vista de que la regulación aprobada por el Congreso podía conducir a la paradoja de que en las islas menores el juego de los dos umbrales supusiese la falta de obtención de representación de las fuerzas más votadas –por no alcanzar el 30 por

¹⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 90, de 24 de octubre de 1996, pág. 2259.

ciento en la isla o el 6 por ciento en la comunidad—, en el Senado se decidió introducir un nuevo elemento corrector: la lista vencedora a nivel de circunscripción participaría en el reparto de escaños con independencia del porcentaje de votos obtenidos a nivel insular o regional. Con ello se evitaba una hipotética situación en la que en una isla determinada el partido más votado se quedase sin representación parlamentaria al no alcanzar el 30 por ciento de los votos y, por el contrario, sí consiguieran representación la segunda o la tercera fuerza política en dicha isla, por haber conseguido más del 6 por ciento en el conjunto de la región.

Pues bien, estos obstáculos electorales fueron diseñados “para hacer que las fuerzas insulares no integradas en Coalición Canaria, al serles casi imposible cubrir tales porcentajes, queden fuera de juego” (Garrorena, 2009: 62). La elevación de la barrera insular al 30 por ciento perjudicó de forma evidente a las candidaturas que se beneficiaban del umbral original del 20 por ciento, cuyo apoyo electoral se encontraba en torno al 25 por ciento. En este sentido, “la vuelta de tuerca por la que se procedió a aumentar hasta un 30 por ciento la barrera de exclusión para el reparto insular tuvo como motivación político-legislativa la del intento de aislamiento y expulsión del Parlamento de una agrupación insularista —el PIL de Dimas Martín, de radicación exclusivamente lanzaroteña—, reluctant a coaligarse en la disciplina común de Coalición Canaria” (López Aguilar, 1999: 267). Y así sucedió: en las siguientes elecciones autonómicas de 1999, la FNC (coalición electoral formada, entre otros partidos, por el PIL) no obtuvo representación parlamentaria al obtener el 4,81 por ciento de los votos a nivel regional y el 28,1 por ciento en la isla de Lanzarote, (porcentajes insuficientes para superar los umbrales del 6 y el 30 por ciento, respectivamente). En definitiva, el tinte político de la reforma parece incuestionable y no fue otro que el de “congelar o petrificar el espectro parlamentario canario” (López Aguilar, 1997: 134).

País Vasco (2000)

Si en las tres primeras reformas electorales el objetivo fue el de endurecer las condiciones de acceso a los respectivos parlamentos, la cuarta reforma electoral, la del País Vasco, discurrió por el camino contrario. Así, la modificación del sistema electoral vasco de octubre de 2000 consistió en una disminución de la barrera electoral del 5 al 3 por ciento.

El impulsor de esta proposición de ley fue EB-B¹⁵, que fue apoyado en todo momento por el PNV y Eusko Alkartasuna. En la exposición de motivos de la reforma en cuestión se ofrecía la siguiente fundamentación: “El objetivo de esta Ley no es otro que defender la necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios, en muchas ocasiones penalizados por la excesiva rigidez de los sistemas electorales”.

Por su parte, tanto PP como PSOE se mostraron contrarios durante los debates parlamentarios. Así, el representante del Grupo de los socialistas vascos, Rodolfo Ares, le reprochaba al representante de EB-B las intencionalidades partidistas de la reforma y la complicidad del PNV al respecto: “el problema es que usted, con la modificación que nos propone, pretende conservar a través de una modificación electoral lo que usted no ha sabido conservar en las urnas. Se lo diré con más claridad: usted pretende, rebajando del 5 por ciento al 3 por ciento para acceder al reparto de escaños, que sus hasta hace poco socios le devuelvan favores prestados para seguir estando en esta Cámara”¹⁶.

Pero no solo PSOE y PP tacharon de interesada la reforma. Diversos autores han subrayado también la motivación exclusivamente partidista de la reforma en cuestión. Concretamente, lo que se pretendió fue facilitar que EB-B obtuviera representación parlamentaria en las elecciones que se celebrarían pocos meses después, en mayo de 2001, y ayudar así a un posible socio (Oliver, 2011: 396-397). Por ejemplo, García Herrera (2004: 322) señala que “tan bellas palabras e intenciones sólo camuflaban la operación política de favorecer la representación parlamentaria de Izquierda Unida (...) para que posteriormente reforzara la mayoría parlamentaria nacionalista que iba a apoyar el gobierno del Presidente del Gobierno Vasco, Ibarretxe”. Del mismo modo, Juan Carlos Gavara (2007: 250) entiende que se trató de una “modificación basada en criterios políticos (...) como pacto de legislatura para favorecer los intereses de IU-EB”. O, por último, señala Miguel Ángel Presno (2007: 114) que “tenemos algún ejemplo de que, cuando ha sido necesario para mantener una mayoría de gobierno, se han realizado los cambios oportunos en una ley electoral autonómica. (...) Es sabido que la rebaja del 5 al 3% en la barrera electoral vasca permitió, en las elecciones de 13 de mayo de 2001, el acceso a la Cámara de una formación (Ezquer Batua)”.

¹⁵ Ezker Batua-Berdeak (Izquierda Unida-Verdes) fue la organización política referente de Izquierda Unida en el País Vasco desde su fundación en 1986 hasta 2011.

¹⁶ Diario de Sesiones del Parlamento Vasco de 16.06.2000, nº 56, pp. 13-14.

Y es que las encuestas electorales de aquel momento apuntaban que esta fuerza política tenía una intención de voto inferior al 5 por ciento. De este modo, el PNV, con su apoyo, favorecía a la principal organización política no nacionalista que, en 1998, había firmado el *Pacto de Estella*¹⁷. Además, los nacionalistas vascos allanaban el camino a un potencial socio de gobierno, tal y como finalmente acabaría sucediendo: el PNV concurrió a las elecciones junto a EA y, finalmente, formó un gobierno de coalición en el que participaron PNV, EA y EB-B, haciéndose este último partido con una Consejería.

Comunidad Valenciana (2006)

De manera similar a como lo hace la Constitución para el Congreso de los Diputados, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana establecía una horquilla de entre 75 y 100 diputados para el tamaño de las Cortes Valencianas, siendo 89 los diputados que había fijado finalmente la ley electoral. La reforma estatutaria del año 2006 modificó el tamaño del parlamento, al suprimir el tope máximo e incrementar el mínimo de diputados hasta un mínimo de 99. Esta reforma electoral fue la primera a nivel autonómico que no incidía en la cuantía de las barreras electorales, sino que afectaba al tamaño de un parlamento.

Pues bien, la reforma del Estatuto valenciano surge del empeño de las fuerzas políticas mayoritarias en la región, PP y PSPV-PSOE, que presentaron en las Cortes Valencianas una proposición de ley conjunta previamente acordada y mantuvieron el compromiso a lo largo del trámite en las Cortes Generales. Hay que tener presente que el sistema electoral era una de las muchas cuestiones a las que afectaba esta reforma estatutaria. Además, el debate sobre la cuestión más polémica del sistema electoral valenciano, la barrera electoral del 5 por ciento aplicada a nivel autonómico, decidió posponerse para su discusión posterior, a pesar de las críticas de los pequeños partidos tradicionalmente perjudicados por dicha barrera (UV y BNV). Así pues, el aumento de 10 diputados no fue ni mucho menos una de las cuestiones centrales y más controvertidas de la reforma estatutaria.

¹⁷ El *Pacto de Estella* fue un acuerdo político suscrito el 12 de septiembre de 1998 en la localidad navarra de Estella (Lizarra en euskera) por parte de todos los partidos políticos vascos de carácter nacionalista (PNV, HB, EA, entre otros), así como otros como EB-B, Batzarre o el Partido Carlista de Euskalherria, con el objetivo de buscar un proceso de diálogo y negociación que contribuyera al cese de la actividad terrorista de ETA.

Martín Cubas (2016) sitúa como punto de partida de esta reforma el desequilibrio representativo entre las tres provincias, provocado por el elevado número mínimo inicial de escaños asignados a cada circunscripción. La sobrerrepresentación de Castellón bonificaba notablemente a la fuerza más votada en dicha provincia, que tradicionalmente ha sido el PP: “Ésta es la razón de que, ante la previsible reforma de 2006, las fuerzas de izquierda y especialmente el PSPV-PSOE exigiera el incremento de escaños en las Cortes Valencianas hasta alcanzar un mínimo de ciento diez, cifra que aseguraba, aun jugando el mínimo de veinte diputados por circunscripción, una razonable proporcionalidad de la representación parlamentaria desde un punto de vista territorial, en primer lugar, y, sobre todo y en segundo lugar, partidista” (Martín Cubas, 2016: 121).

El PP se mostró reticente a una reforma de ese tipo. Y ello, según Martín Cubas (2016: 122), “no sólo por el posible beneficio en términos de representación que podía perder, sino –al menos– por otros dos motivos: por un lado, implicaba abrir una crisis en relación a la representación de la provincia de Castellón –al fin y al cabo esta provincia se convertía ahora en la pagana de la posible reforma– y, por otro lado, el incremento de diputados y, por tanto, del gasto público era una decisión que hubiera requerido mucha pedagogía entre la ciudadanía para que ésta lo aceptara de buen grado”.

Finalmente, el pacto “se alcanzó en un punto intermedio de carácter salomónico”. Así, “se fijaba un mínimo de noventa y nueve diputados –cifra que la redacción del anterior estatuto ya permitía–, dejando abierta la decisión última en forma de ley a futuras negociaciones entre los dos grandes partidos”. De este modo, “la decisión implicaba que se había mejorado la proporcionalidad del sistema y, sin embargo, se mantenía una cierta sobrerrepresentación de la provincia de Castellón y una cierta sobrerrepresentación del partido ganador en las elecciones en esta circunscripción provincial. A ello se unía, al menos en aquel momento, que no se superaba la barrera psicológica de más difícil explicación ante la ciudadanía: un parlamento con más de cien escaños”. Por lo que en definitiva, “las fuerzas implicadas en aquella negociación podían sentirse de alguna forma cómodas con el acuerdo alcanzado” (Martín Cubas, 2016: 122).

Esta reforma mejora la proporcionalidad del sistema y reduce las desigualdades en el valor del voto. Así, al haber 10 diputados más a repartir, la proporción entre el

porcentaje de votos de cada partido y los escaños recibidos mejora ostensiblemente. Por otra parte, al incrementarse el total de diputados y, simultáneamente, mantenerse los 20 escaños por provincia como mínimo inicial, se aumenta el número de diputados que se distribuyen entre las tres provincias en función de la población y, en última instancia, se amortigua la desigualdad en el valor del voto.

En opinión de Jordi Calvet (2010), esta reforma acordada por el PP y el PSPV-PSOE, dada la escasa entidad de los cambios producidos, buscaba consolidar el sistema hasta entonces vigente, esto es, no buscaba incidir en el nivel de implantación de estas dos formaciones políticas y, en consecuencia, serviría para mantener el *statu quo* del sistema de partidos valenciano, esencialmente bipartidista. En definitiva, “la reforma del Estatuto del 2006 confirma que los grandes partidos mantienen las reglas invariables porque contribuyen a sus intereses particulares y porque no hay ningún partido competidor que pueda quitarles el sitio” (Calvet, 2010: 255).

Castilla-La Mancha (2007)

En noviembre de 2007 las Cortes de Castilla-La Mancha decidieron reformar el sistema electoral para aumentar de 47 a 49 el número de diputados. Con anterioridad a la reforma, existía una descompensación en la distribución de escaños entre las provincias de Toledo y Guadalajara. A la primera de ellas le correspondían 11 escaños, los mismos que a Ciudad Real, a pesar de tener aquella 109.000 habitantes más que esta última. Por su parte, a Guadalajara se le asignaban 7 escaños, uno menos que a la provincia de Cuenca, pese a que aquella había superado a esta última en número de habitantes y electores. Dada esta situación, el legislador autonómico decidió resolver estas disfunciones. En la exposición de motivos de la ley por la que se modificaba el sistema electoral, podía leerse lo siguiente: “El Presidente de la Junta advirtió (...) la singular situación a que se daría lugar si las elecciones [de 2007] se convocaban de acuerdo a la Ley Electoral vigente, sin modificarla para atender a la desigual evolución demográfica habida en cada una de las circunscripciones electorales. [...] Ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo para modificar la Ley Electoral, el Decreto de convocatoria se ajustó al tenor literal de la ley, para evitar que la celebración de las elecciones tuviera lugar en un clima marcado por acusaciones sobre la interferencia de la modificación de la ley en el proceso electoral; pero el Presidente de la Junta comprometió su palabra, para el caso de ser reelegido, de proceder a una inmediata modificación de la Ley Electoral”.

Y así fue: el PSOE obtuvo una nueva mayoría absoluta y llevó a cabo la reforma electoral, conforme a unos modos aseados desde el punto de vista democrático –dejando pasar unas elecciones entre la propuesta y su materialización- y apoyándose en argumentos demográficos razonables.

Ahora bien, esta modificación impulsada por el PSOE en solitario no está libre de toda sospecha. La reforma dejaba el reparto de escaños de la siguiente manera: Albacete 10; Ciudad Real 11; Cuenca 8; Guadalajara 8; y Toledo 12. Si se presta atención, todas las circunscripciones, excepto Ciudad Real, tienen un número par de escaños. Esta situación, que a simple vista pudiera parecer intrascendente, no lo es en absoluto desde el punto de vista de la ingeniería electoral.

El sistema de partidos en Castilla-La Mancha es esencialmente bipartidista¹⁸ y la posibilidad de que los terceros partidos consigan un escaño es remota, debido a los elevados umbrales efectivos. Pues bien, como apunta Mezo (2011), “cuando los votos están muy concentrados en dos fuerzas, relativamente similares, y el número de diputados es par, lo normal es que cada una se lleve la mitad de los diputados disponibles en la provincia. Para que no suceda así, los votos del primer partido tienen que ser bastante superiores a los del segundo partido”. Así, y aplicando la fórmula D'Hondt, para romper el empate, con 8 diputados en juego, el primer partido necesita sacar más de 1,25 veces los votos del segundo partido; para 10 diputados, 1,20 veces los votos del segundo; y para 12 diputados, más de 1,16 veces. Gracias a esta estrategia, que podemos denominar la *regla par-impar*, existían muchas posibilidades de que en cuatro provincias tanto PP como el PSOE se adjudicasen el mismo número de diputados, con independencia de qué partido venciese en cada una¹⁹. Y el desempate lo rompería la provincia con número impar de diputados, Ciudad Real, donde en una batalla a dos bandas, bastaba con superar con un voto al rival para llevarse un diputado más.

En definitiva, no parece una simple casualidad el hecho de que Ciudad Real fuera la única provincia en que podría darse esta peculiar circunstancia, dado que se trata del

¹⁸ Los datos de concentración son elocuentes de la estructura de competición profundamente bipartidista: la concentración electoral media tras nueve elecciones autonómicas alcanza el 88,7 por ciento de los votos, mientras que concentración parlamentaria es del 97,9 por ciento de los escaños. Así pues, aproximadamente nueve de cada diez electores han votado históricamente al PSOE o al PP en esta región.

¹⁹ El batacazo del PSOE en las elecciones de 2011 fue considerable. Por ello, y de forma inesperada, el PP consiguió vencer con un amplio margen de 12 puntos porcentuales en Guadalajara, con lo que consiguió 5 escaños frente a los 3 del PSOE, rompiendo lo pronosticado por la *regla par-impar*. Este resultado inclinó la balanza hacia el lado popular, permitiendo que la suma final de diputados en las Cortes de Castilla-La Mancha fuera de 25 a 24 a favor del PP.

feudo electoral por antonomasia para el PSOE en Castilla-La Mancha, siendo el lugar donde ha vencido en todas las elecciones celebradas hasta la fecha, incluidas las de 2011, en las que fue superado por el PP en el resto de provincias.

Cantabria (2012)

La reforma electoral cántabra de mayo de 2012 constituye un magnífico ejemplo del tipo de propuestas que el PP patrocinó en la legislatura autonómica 2011-2015 en aquellas comunidades donde gobernaba (Uribe, 2014: 87-91). Con el pretexto de la crisis económica y la necesaria austeridad de los poderes públicos, los populares plantearon reformas de los sistemas electorales autonómicos encaminadas a reducir el tamaño de los parlamentos autonómicos y con ello el número de diputados. Aunque en muchos casos no llegaron a materializarse este tipo de propuestas por falta de consenso y por no alcanzar las mayorías cualificadas exigidas para reformar las leyes electorales autonómicas, en Castilla-La Mancha y Cantabria sí consiguió aprobarse dichas modificaciones electorales.

La reforma electoral cántabra se llevó a cabo mediante la aprobación de la Ley 2/2012, de 30 de mayo, de Medidas Administrativas, Económicas y Financieras para la ejecución del Plan de Sostenibilidad de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. En concreto, el cambio introducido en el sistema electoral se encontraba en una Disposición Adicional, mediante la cual el tamaño del parlamento regional se reducía en cuatro diputados, pasando de 39 a 35.

Este proyecto de ley remitido por el Gobierno cántabro se tramitó por el procedimiento de urgencia, por lo que desde la entrada de la iniciativa en el Parlamento de Cantabria el 20 de abril de 2012 hasta la publicación del texto aprobado finalmente en el Pleno en el Boletín Oficial del Parlamento de Cantabria el 30 de mayo de ese mismo año, transcurrieron solamente cuarenta días. La aprobación de la ley se produjo gracias al respaldo del Grupo parlamentario Popular que contaba con la mayoría absoluta en la asamblea, mientras que los grupos socialista y regionalista votaron en contra.

Quizás, lo primero que llame la atención de esta reforma es que se llevase a cabo a partir de una Disposición Adicional de una ley cuyo objetivo era “la adopción de una serie de medidas extraordinarias dirigidas a propiciar la reducción del déficit público de la Comunidad Autónoma de Cantabria, materializando así el compromiso adquirido con

el Gobierno de la Nación en el marco de las obligaciones asumidas por España en el ámbito de la Unión Europea”. Así pues, se planteó la disminución de 4 diputados del Parlamento regional (un 10 por ciento del total) como un mecanismo más dentro de una batería de medidas mucho más amplia para reducir el gasto público e impulsar el ahorro de 157 millones de euros, con vistas a cumplir con los principios de estabilidad presupuestaria y el objetivo de déficit fijado para Cantabria por el Estado. En la comparecencia de la Consejera de Presidencia y Justicia en el Parlamento, a fin de informar sobre el Proyecto de Ley en cuestión, ésta sostuvo que esta reducción de diputados estaba “en línea con el proceso de redimensionamiento y austeridad presupuestaria, de todo lo que haga referencia al sector público y también a las instituciones de la Comunidad Autónoma”.²⁰

Según la diputada del PSOE, D.^a Rosa Eva Díaz Tezanos, lo que el Gobierno del PP hacía con la reforma era “dar un golpe de estado contra la representatividad social y la representatividad institucional”. Mostraba así su oposición a la reducción del número de parlamentarios e instaba a los populares a que “consensuen esta reforma con los Grupos Políticos, plantéenla de forma separada, con un debate sosegado y sereno como se ha hecho siempre las modificaciones de las leyes importantes de Cantabria. Y sobre todo porque la Ley Electoral tiene problemas de mayor calado que el número de diputados. Miren, los movimientos ciudadanos que demandan una democracia más participativa, más abierta y que interrelacione mejor al ciudadanos con sus representantes, merecen una reflexión más seria y más profunda y no la faena de aliño que por ventajismo electoral pretende hacer el Partido Popular en esta ley”.²¹

Por parte del Grupo Popular, el Diputado Julio Bartolomé defendía la idoneidad de la reducción de diputados del siguiente modo: “la opinión pública, en definitiva los ciudadanos, están especialmente sensibilizados en la opinión de que los recortes afectan solo a los ciudadanos y que nunca afectan a lo que genéricamente se llama la clase política. En Cantabria es indudable que esto no es así. Porque se ha reducido el número de Consejerías y de Altos Cargos, se han limitado los sueldos, se han limitado los servicios oficiales, se ha limitado el uso de tarjetas de crédito. En fin, se ha buscado elementos de ahorro y de reducción, si se quiere llamar de esta manera, y de privilegios de la clase política, de múltiples formas. Pero esto tenía que llegar también al

²⁰ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 4 de mayo de 2012, página 1537.

²¹ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 29 de mayo de 2012, página 2007.

Parlamento (...). Los representantes de los cántabros tenemos que asumir ya desde ahora que hay que reducir también el número de Diputados y volverlos al número que había inicialmente. Que pudo estar justificado en momentos de euforias, aumentarlos de 35 a 39, pero ahora está totalmente justificado el bajarlo de nuevo a 35”.²²

Por último, el Diputado del Grupo Regionalista, D. Rafael de la Sierra, subrayaba la intencionalidad partidista de la reforma propuesta por el PP: “Y ¡claro!, uno se pregunta, entonces, si el Partido Popular piensa que hay que reducir Diputados, que hay una razón económica para hacerlo, que es una cosa tan importante de cara a los ciudadanos, por qué los aumenta a cuatro en Castilla-La Mancha. Por una razón muy sencilla, para tener la mayoría. ¿Y por qué los baja aquí? Porque no puede bajarlos más de 35, porque el Estatuto le limita a 35; para ver si pueden conseguir la mayoría la próxima vez (...). Ésa es la razón”.²³

En realidad, la reducción de escaños apenas tiene impacto sobre la proporcionalidad, al emplearse una única circunscripción que abarca a todos los electores de la Comunidad cántabra. Tanto 35 como 39 escaños es un número suficientemente elevado como para considerarse una circunscripción de tamaño grande donde la fórmula D`Hondt despliega unos resultados proporcionales. Con todo, es posible proyectar los resultados de las elecciones de 2015 sobre un reparto de 39 escaños, para comprobar qué efectos habría tenido sobre los resultados de las distintas formaciones políticas. Pues bien, de entre los cinco partidos que en 2015 consiguieron obtener representación parlamentaria por superar la barrera electoral del 5%, cuatro de ellos habrían obtenido un escaño adicional (PP 14 frente a los 13 conseguidos realmente; PRC 13 frente a 12; PSOE 6 frente a 5; y Ciudadanos 3 frente a 2), mientras que Podemos mantendría los 3 escaños obtenidos. Cabe concluir, en consecuencia, que Podemos habría sido el partido más beneficiado por la reforma, pues de no haberse reducido el número de escaños, todos sus competidores habrían obtenido un escaño adicional.

Castilla-La Mancha (2012)

La reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2012 se apoyó en argumentos similares a los de la reforma de 2007, aunque en esta ocasión fue impulsada por el PP. Lo llamativo es que dicha reforma no llegó a aplicarse a ningún proceso electoral, al ser

²² Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 29 de mayo de 2012, página 2012.

²³ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 29 de mayo de 2012, página 2016.

derogada por una nueva modificación de las reglas del juego en el año 2014. En esta ocasión se volvieron a esgrimir argumentos demográficos: la región había experimentado un crecimiento demográfico considerable, pues había incrementado su población un 7 por ciento entre 2007 y 2011, muy por encima de la media nacional. Además, se denunció los perniciosos efectos que podía tener la anterior distribución de escaños. Así se pronunciaba la exposición de motivos de ley: “Es por tanto necesario impulsar una reforma de la Ley Electoral que hasta ahora es radicalmente injusta, ya que abre la puerta a la posibilidad de que pudiera obtener la mayoría parlamentaria un partido político que hubiera recibido un menor respaldo popular, al establecer una distribución de diputados par para cuatro provincias e impar para sólo una de ellas”.

El nombre técnico de este fenómeno es el de *resultados no monotónicos* y, efectivamente, estuvieron a punto de producirse en las elecciones de 2011. Si en la circunscripción de Guadalajara 1.400 votantes del PP hubieran dirigido su voto al PSOE y, por tanto, el PP hubiera vencido al PSOE con un margen ligeramente inferior en esta provincia (9,8 puntos, concretamente), la situación habría cambiado radicalmente. Se habría producido un empate en escaños en esta circunscripción –4 para cada partido– y habría sucedido algo inaudito en nuestra historia democrática: que un partido con menos votos que otro alcanzase la mayoría absoluta en la Cámara, con las tremendas consecuencias en términos de legitimidad que esto hubiera producido²⁴.

Siendo esto cierto, no lo es menos que los impulsores de la reforma se olvidaron de indicar que dicha modificación beneficiaba claramente al PP, utilizando también la *regla par-impar*. Así, al establecer el siguiente reparto de escaños, Albacete 10, Ciudad Real 12, Cuenca 9, Guadalajara 9 y Toledo 13, tres provincias se quedaban con un número impar y dos con número par. Entre las de cifra impar estaban Guadalajara –principal bastión de los populares en esta Comunidad, donde el PP ha vencido en seis de las nueve ocasiones–, Cuenca –su segunda provincia favorita, pues ha ganado en cuatro ocasiones– y Toledo –lugar donde tradicionalmente ha vencido el PSOE, pero donde el PP ha logrado la victoria en 2011 y 2015–. Por el contrario, se restableció el número par de diputados en Ciudad Real –provincia socialista por antonomasia–. En suma, la reforma se articuló de nuevo en torno a la *regla par-impar*, pero en sentido

²⁴ Resultados no monotónicos se han producido en otras Comunidades Autónomas como Cataluña, País Vasco, Asturias o Canarias. Sin embargo, en ninguna de estas Comunidades la situación habría alterado la formación del Gobierno como sí hubiera ocurrido en Castilla-La Mancha. Para un análisis del caso catalán, véase Lago y Montero (2004).

contrario, es decir, otorgando un número par a las provincias tradicionalmente socialistas, e impar en aquellas otras donde el comportamiento de los votantes suele ser más favorable al PP, al menos en los últimos tiempos.

Castilla-La Mancha (2014)

La reforma electoral llevada a cabo en Castilla-La Mancha en el año 2014 fue ciertamente controvertida (Fernández Esquer, 2016). Sus detractores, tanto en Toledo como en Madrid, tildaron la modificación electoral de “auténtico pucherazo”. Por su parte, el PP defendió la necesidad de la reforma, como una medida que coadyuvaba a la reducción del gasto de los poderes públicos y al control del déficit..

Con independencia de lo anterior, lo cierto es que el PP aprobó en solitario –primero en las Cortes de Castilla-La Mancha y después en las Cortes Generales– una reforma estatutaria, que establecía una horquilla de entre 25 y 35 diputados para el Parlamento castellanomanchego. Con ello, dio un giro de ciento ochenta grados, pues a principios de esa misma legislatura, en el año 2012, había aprobado una reforma electoral en un sentido diametralmente opuesto. Si con la reforma electoral de 2012 se aumentó el número de escaños de 49 a 53, con esta reforma se redujo su número drásticamente, conforme a la horquilla establecida en el Estatuto de Autonomía. La ley electoral fijó finalmente el tamaño de las Cortes manchegas en 33 diputados, asignando 3 escaños a cada provincia y repartiendo los 18 restantes en función de la población.²⁵

Por lo que respecta a su trámite parlamentario, ya se ha indicado que la reforma fue aprobada con el único apoyo del PP. Es más, la reforma estatutaria fue tramitada por el procedimiento de urgencia y en lectura única en las Cortes de Castilla-La Mancha. Esto supuso que el PP fuera acusado por la oposición en bloque de no tener ningún interés en debatir sobre el tema en sede parlamentaria.

Pues bien, en esta reforma se empleó de nuevo la *regla par-impar* en favor del partido que impulsaba la reforma: provincias históricamente favorables a los socialistas, número par; y provincias donde el comportamiento de los votantes acostumbra a ser más favorable a los populares, número impar. Asimismo, el reparto inicial de tres escaños por provincia sobrerrepresenta a las menos pobladas (Cuenca y Guadalajara),

²⁵ El Decreto por el que se convocaban las elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha de 2015 realizó la siguiente distribución de escaños: Albacete 6 diputados; Ciudad Real 8; Cuenca 5; Guadalajara 5; y Toledo 9.

haciendo el voto más valioso en aquellas circunscripciones donde el PP cosecha un importante apoyo electoral.

Con todo, quizá lo más relevante desde el punto de vista de los efectos mecánicos sea el pequeño tamaño del parlamento y, en consecuencia, la baja magnitud de los distritos que produce esta importante disminución en el número de escaños. De este modo, las Cortes castellanomanchegas han pasado a ser la cámara autonómica que menos diputados tiene de toda la España autonómica junto a La Rioja, pese a tener seis veces y media más habitantes que esta Comunidad. Además, resulta llamativo que existan otras ocho Comunidades Autónomas con menor población que Castilla-La Mancha y, sin embargo, ésta tenga un parlamento con un número de representantes menor.

Se trata de un cambio que tiene repercusiones innegables en la competición partidista, además de ocasionar ciertos problemas desde la perspectiva de la adecuada representación del pluralismo político. Así lo corroboran los resultados de las recientes elecciones autonómicas de 2015, las primeras en las que el nuevo sistema electoral ha sido aplicado. De entrada, debe recalarse que el gran partido damnificado por este nuevo sistema ha sido Ciudadanos, que con el 8,64 por ciento de los votos a nivel autonómico se ha quedado a las puertas del Parlamento. Probablemente el mejor ejemplo se encuentre en la circunscripción de Guadalajara, provincia donde esta formación ha obtenido más del 12 por ciento de los votos, pero, sin embargo, no ha conseguido ningún escaño. Por su parte, el otro partido perjudicado por estas nuevas reglas del juego electoral es Podemos, formación política que ha entrado en la cámara con sólo 2 escaños; si bien es cierto que su presencia ha sido determinante para pactar con el PSOE el desalojo del PP del Gobierno castellanomanchego. Pues bien, esta nueva formación política se ha visto infrarrepresentada a causa del sistema electoral, consiguiendo el 6 por ciento de los escaños con casi el 10 por ciento de los sufragios. La circunscripción que mejor resume la penalización a Podemos y Ciudadanos es Albacete. En esta circunscripción, tanto Podemos con el 11,24 por ciento, como Ciudadanos con el 9,63 por ciento, se quedaron sin escaños.

El reparto de escaños es una operación de *suma-cero*, por lo que esas penalizaciones para el tercer y cuarto partido conllevan bonificaciones para los dos primeros. De ahí que los grandes favorecidos hayan sido los partidos mayoritarios, PP y PSOE, que con el 37,5 por ciento y el 36 por ciento de los votos, respectivamente, se han visto

sobrerrepresentados en las Cortes castellanomanchegas con el 48,5 y el 45,5 por ciento de los escaños, también respectivamente.

Así pues, el aspecto que resulta más cuestionable de esta reforma es el que se refiere a los elevados umbrales efectivos que es necesario superar para optar al reparto de escaños. Dichos umbrales se sitúan entre el 7,8 por ciento de los votos necesarios en Toledo para conseguir un escaño y el 13,3 por ciento que se requiere en Guadalajara y Cuenca –donde prácticamente se duplica el porcentaje necesario respecto a la anterior reforma–. En suma, los terceros partidos se topan con un obstáculo muy complicado de salvar para formar parte de la vida parlamentaria manchega.

Sin embargo, la exposición de motivos de la citada Ley no se pronuncia sobre estas cuestiones. Para el legislador, las razones de la reforma son otras bien distintas, tal y como se desprende del siguiente fragmento: “muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellanomanchegos para solucionar la crisis institucional y financiera de nuestra región. Es lógico que los representantes de los ciudadanos asuman también estos ajustes como propios y contribuyan al esfuerzo colectivo, ya que la reducción de parlamentarios es una demanda abrumadora de la sociedad castellano-manchega”.

Además, debe tenerse presente que esa decisión fue adoptada incluso a pesar de que en la misma legislatura se decidió suprimir el sueldo de los diputados –las retribuciones fijas– y, en consecuencia, éstos solo cobran las dietas correspondientes a la asistencia a plenos y comisiones. Así las cosas, más que sobre el control del gasto, sobre lo que la reforma incide verdaderamente es sobre la capacidad del sistema electoral para garantizar la representación de las diversas sensibilidades ideológicas y políticas de la ciudadanía manchega. Sobre todo para aquellos electores que decidan dirigir su voto a terceros partidos y nuevas formaciones, como ha sido el caso de Podemos y Ciudadanos en las elecciones de 2015.

A decir verdad, lo cierto es que en el contexto en el que se llevó a cabo la reforma, las encuestas comenzaban a vaticinar un importante descenso de los dos principales partidos y un aumento en la intención de voto a nuevas formaciones. Esta situación comenzó a cristalizar en el plano institucional a partir de las elecciones al Parlamento europeo en mayo de 2014 (Cordero y Montero, 2015); y quedó corroborado por los resultados de las elecciones autonómicas y locales de mayo de 2015 (Gómez Fortes y

Urquizu, 2015; Rodón y Hierro, 2016). Da la sensación, pues, de que lo que la reforma perseguía soterradamente era blindar el *statu quo* del sistema de partidos en Castilla-La Mancha ante una posible fragmentación del escenario político.

Región de Murcia (2015)

El sistema electoral murciano vio modificados algunos de sus elementos centrales veintiocho años después de la aprobación de la ley electoral. La reforma electoral, aprobada en julio de 2015, salió adelante con el voto a favor de los 45 diputados de la Asamblea Regional de Murcia, que forman parte de los cuatro grupos políticos con presencia parlamentaria: Partido Popular (PP); Partido Socialista de la Región de Murcia (PSRM); Podemos; y Ciudadanos (Cs). Aunque finalmente el PP, que en las últimas legislaturas había sido el más firme valedor del antiguo sistema electoral murciano (Gálvez, 2004), dio su apoyo en la votación final, lo cierto es que se mostró crítico hacia esta reforma a lo largo del trámite parlamentario.

Debe subrayarse que la proposición de ley para la reforma electoral fue impulsada por el grupo parlamentario Cs, que consensuó con el PSRM y Podemos un texto conjunto al que se ha sumó el PP *in extremis*. Y todo ello, transcurridos sólo dos meses desde las elecciones autonómicas de mayo de 2015; y apenas veinte días después de que tomara posesión el ejecutivo presidido por el popular Pedro Antonio Sánchez, gracias al apoyo en la investidura de Cs.

Los aspectos más destacados de la reforma tienen que ver precisamente con los dos elementos más polémicos del antiguo sistema electoral: el número de circunscripciones y la barrera electoral. Como se recalca en la exposición de motivos de la ley, “mantener el 5 % establecido por la actual Ley Electoral regional, unido a la distribución del censo en cinco circunscripciones electorales, ha provocado que miles de votos válidos no se hayan visto reflejados con la adecuada representación política; situación que esta reforma aspira a corregir reduciendo al tres por ciento el mínimo establecido en la mencionada ley orgánica para poder obtener representación parlamentaria, y conformando una única circunscripción electoral para todo el censo regional. (...) Con tal modificación del sistema electoral se consigue una atribución proporcionada de escaños evitando que ninguna fuerza política significativa quede excluida de la posibilidad de obtener representación parlamentaria”.

Pues bien, la primera novedad consiste, en efecto, en que el nuevo sistema electoral va a contar con una única circunscripción, integrada por los cuarenta y cinco municipios murcianos y que, por consiguiente, va a englobar a todos los electores de la Región de Murcia. Se adopta así el criterio más común en la mayoría de las Comunidades Autónomas uniprovinciales peninsulares (Cantabria, Navarra, La Rioja y Madrid), dejando así como única Comunidad exótica en este sentido al Principado de Asturias, que cuenta con tres circunscripciones de ámbito inferior a la provincia (Occidental, Central y Oriental). Esto supone, de un lado, que el voto de todos los murcianos vaya a tener un idéntico valor con independencia del lugar en que residan; y, de otro, que el total de 45 diputados se vayan a elegir en un único distrito electoral, va a significar un notable aumento de la proporcionalidad, que va a facilitar el acceso de terceros partidos y nuevas formaciones políticas.

Máxime si se tiene presente la otra gran modificación del sistema electoral: la rebaja de la barrera electoral del 5 al 3 por ciento regional. A este respecto, debe tenerse en cuenta que aunque formalmente la barrera legal se sigue aplicando al conjunto de la Región, en el antiguo sistema electoral su ámbito geográfico de operatividad era superior al de cada una de las cinco circunscripciones que existían. Así pues, se corrige esta situación, convirtiéndose ahora es una barrera menos exigente y aplicándose a un nivel en principio más razonable, el de la circunscripción electoral.

En opinión de Javier Sierra (2017: 257), la reforma en cuestión “estuvo inspirada en el interés partidista y se pudo llevar a cabo por la confluencia de varios factores de oportunidad, entre los que figura una opinión pública mayoritariamente favorable”. Así, a su juicio, el cálculo partidario de los impulsores de la reforma radicaba en “asegurar la permanencia en sede parlamentaria de los nuevos partidos, o erosionar las posibilidades de que el PP recuperase su posición de predominio en unos nuevos comicios, volviendo a nuevos periodos de mayoría absoluta”.

Asimismo, el autor añadía algunos motivos adicionales, como los factores contextuales en los que la reforma tuvo lugar: “la dinámica estatal de cambio en las preferencias de voto y del sistema de partidos facilitó, en última instancia, un nuevo reparto de fuerzas en el parlamento murciano, contando con algunos factores adicionales, como una opinión pública favorable a este tipo de modificaciones para conseguir más igualdad

entre el valor del voto y de oportunidades entre los partidos, o la existencia de un alineamiento de las formaciones políticas de la oposición en un bloque pro-reforma (pacto del Moneo) con un fuerte compromiso y sinergia para llevarla a cabo”. A lo que añadía que “la pérdida de la mayoría absoluta del PP y el ánimo de este partido por gobernar, que hizo posible que la reforma se aprobase por consenso al formar parte de las materias objeto del pacto de investidura del candidato del PP con C’s”. Y culminaba advirtiendo de que se trató de un “consenso de apariencia” (Sierra, 2017: 257-258).

El *Pacto del Moneo*, suscrito bajo los auspicios de la plataforma cívica Foro Ciudadano de la Región de Murcia, consistió en un compromiso entre partidos que, entre otras medidas relacionadas con la regeneración democrática, incluía la de reformar la normativa electoral autonómica antes de que finalizase el año 2015. En el documento del pacto se podía leer lo siguiente: “En el actual momento político creemos interpretar adecuadamente las aspiraciones de la sociedad en el sentido de disponer de un sistema electoral que garantice la mayor proporcionalidad posible entre el número de votos y los cargos electos que forman parte de la Asamblea Regional. Ello requiere, en primer lugar, rebajar el porcentaje mínimo para poder obtener representación, que pasaría del 5% actual al 3%, como ocurre en la mayoría de comunidades autónomas uniprovinciales. Y en segundo lugar, la modificación del sistema de circunscripciones estableciendo una circunscripción única, complementada con medidas que garanticen legislativamente la presencia de representantes de las comarcas en las candidaturas que confeccionen los partidos políticos que concurran a las elecciones”.

El Pacto se firmó finalmente el 25 de abril de 2015, un mes antes de las elecciones, y fue suscrito por cuatro de las principales fuerzas políticas murcianas: PSRM, Podemos, UPyD y la coalición Ganar La Región de Murcia que incluía a Izquierda Unida. Por su parte, Cs estuvo presente desde el primer momento en todo el proceso de elaboración del documento y posterior acuerdo, compartiendo las tesis del Pacto, incluido el texto final. Sin embargo, y aunque tras las elecciones fue el partido que impulsó la propuesta de reforma electoral en el Parlamento, Ciudadanos no firmó finalmente el acuerdo, por considerar que no se había invitado a participar en el mismo de manera formal a una fuerza política tan relevante en la región como el PP.

Tal y como vaticinaron las encuestas, las elecciones del 24 de mayo de 2015 supusieron un cambio de ciclo en el sistema de partidos murciano. Si en las primeras tres elecciones autonómicas el PSOE consiguió hacerse con la mayoría absoluta en el Parlamento murciano (1983, 1987, 1991), mientras que el PP había hecho la propio en los siguientes cinco comicios regionales (1995, 1999, 2003, 2007, 2011), las elecciones de 2015 fueron las primeras en las que ningún partido alcanzó la mayoría absoluta de escaños. Si bien es cierto que el PP, con 22 escaños, se quedó a tan solo un escaño de poder encadenar la que habría sido su sexta mayoría absoluta consecutiva.

Este nuevo escenario en el que los populares requerían del apoyo de algún posible socio para poder gobernar, condujo a que el PP y Ciudadanos alcanzaran un pacto de investidura para que Pedro Antonio Sánchez accediese a la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. El llamado *Acuerdo para la gobernabilidad y la regeneración democrática* consistía en que Ciudadanos facilitaría la investidura del cabeza de lista del PP como partido más votado, a cambio del cumplimiento de una serie de compromisos mínimos que debían hacerse efectivos en el plazo de tiempo más breve posible. Pues bien, uno de los compromisos adquiridos por el PP, que se encontraba en el segundo apartado del pacto, que llevaba por título “Compromiso por la transparencia y regeneración democrática”, consistía en lo siguiente: “Reforma de Ley electoral Regional con las siguientes modificaciones:

- a. – Circunscripción única: el voto de cada ciudadano debe tener el mismo valor.
- b. –Reducción al mínimo que marca la LOREG del 3% para obtener representación.
- c. – Añadir como causa de incompatibilidad para ser Diputado regional el ostentar el cargo de concejal o Alcalde”.²⁶

Así pues, de un lado, los dos principales partidos de la oposición, PSOE y Podemos, formaban parte del *Pacto del Moneo*. De otro, Ciudadanos, que finalmente no llegó a suscribir dicho pacto pero compartía plenamente lo que en él se proponía, logró arrancar del PP –único partido con presencia en el parlamento que no parecía interesado en llevar adelante una reforma en una dirección más proporcional y aperturista– un compromiso para modificar el sistema electoral a cambio de la investidura.

²⁶ *Acuerdo para la gobernabilidad y la regeneración democrática*, suscrito el 22 de junio de 2015 por D. Pedro Antonio Sánchez López, en nombre y representación del Partido Popular de la Región de Murcia (PP) y D. Miguel Sánchez López, en representación de Ciudadanos-C’s-Partido de la Ciudadanía (C’s) Región de Murcia.

Con todo, el PP exhibió una actitud obstruccionista a lo largo del trámite parlamentario, lo que produjo una especial exasperación en Cs, dado que este partido insistía en que uno de los puntos esenciales del pacto de investidura con el PP era precisamente la aprobación de la reforma del sistema electoral lo antes posible. El portavoz de Ciudadanos, Miguel Sánchez, llegó a afirmar en un periódico regional lo siguiente: “si nos hubieran dicho que la reforma se iba a dilatar, no habríamos votado a favor de Pedro Antonio en la investidura”²⁷.

Asimismo, el diputado de Ciudadanos Molina Gallardo, en su intervención en la sesión plenaria del 17 de julio, expresaba con total franqueza su desconfianza hacia la voluntad reformista del PP: “(...) he de ser sincero, (...) yo, de verdad, creo que ustedes nunca han tenido ningún interés en cambiar la Ley Electoral. No les quedaba otra, firmamos un documento, les convenía porque querían que se hiciera la investidura de Pedro Antonio Sánchez, y ahí, entre una serie de puntos, había uno que era cambiar la Ley Electoral. Se lo han tenido que tragar pero yo creo que no les gusta, sinceramente. Es más, creo que en este tema no se trabaja en su caso por convicción, no están convencidos de que haya que cambiar la Ley Electoral, sino por conveniencia; les ha convenido y lógicamente, bueno, van a subirse a ese carro”²⁸.

Finalmente, la reforma electoral fue aprobada por unanimidad, es decir, salió adelante gracias al respaldo de los cuatro grupos parlamentarios. Resulta bastante significativo que tras varias décadas con el mismo sistema electoral sea el teórico socio del partido en el Gobierno el que impulse la reforma electoral junto a la oposición en bloque, tan sólo dos meses después de celebrarse las elecciones y de haber aupado a la Presidencia al popular Pedro Antonio Sánchez.

Patrones y tendencias de reforma de los sistemas electorales autonómicos

Tras haber examinado los procesos de reforma electoral, es el momento de extraer patrones y tendencias de reforma. Una de las primeras preguntas que cabe formularse consiste en determinar qué orientación han tenido dichas reformas. Del total de diez reformas electorales, cinco de ellas pueden calificarse como *aperturistas* o

²⁷ Noticia de *La Opinión de Murcia*, “Miguel Sánchez se arrepiente de haber apoyado la investidura de Pedro Antonio”, publicada el 16 de julio de 2015.

²⁸ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, pág. 195-196.

proporcionalistas, pues o bien consistieron en un aumento del número de escaños de los parlamentos, o bien disminuyeron la cuantía de la barrera electoral, o bien redujeron el número de circunscripciones. Por el contrario, las otras cinco reformas pueden considerarse *restrictivas* o *reductoras de la proporcionalidad*, pues o bien redujeron el tamaño de las asambleas –y con ello la magnitud de las circunscripciones–, o bien incrementaron el porcentaje de la barrera electoral (Tabla 4).

En segundo lugar, cabe preguntarse por los factores desencadenantes de dichas reformas electorales. En este punto, la posición preponderante entre los autores que se han ocupado del estudio de los sistemas electorales como variable dependiente, al menos en las primeras investigaciones dedicadas a ello, se enmarca en la teoría de la elección racional (Boix, 1999; Benoit, 2004; Colomer, 2004). Estos trabajos asumen que son los partidos políticos, en tanto que actores racionales que toman decisiones de política institucional, quienes intervienen de manera directa y exclusiva en el impulso del cambio de un sistema electoral. Desde esta perspectiva, las reformas electorales serían el resultado de decisiones estratégicas de las élites de los partidos en el poder para maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con sus intereses electorales. En consecuencia, cabe esperar que las fuerzas políticas estén dispuestas a aprobar modificaciones, siempre y cuando sus pronósticos les auguren que las reformas en cuestión les van a reportar un beneficio en la futura contienda electoral; por el contrario, serán reacios a apoyar cambios potencialmente perjudiciales para sus intereses.

En resumen, el enfoque de la elección racional asume como único factor explicativo de la reforma de los sistemas electorales el comportamiento de las élites partidistas que calculan y comparan los efectos de los sistemas electorales existentes con aquellos que se proponen como alternativa y prefieren aquellos que maximizan su poder en términos de escaños, cargos y políticas públicas. La principal virtud de esta aproximación es sin duda su capacidad para construir explicaciones generales, simples y parsimoniosas sobre el fenómeno de las reformas electorales y, en especial, sobre la estabilidad de estas peculiares instituciones (Rahat, 2011).

Esta perspectiva consistente en la maximización del poder partidista podría proporcionarnos las claves para entender un buen número de reformas electorales a nivel autonómico. Los distintos procesos de reforma electoral examinados apuntan a que en buena parte de los casos el motor del cambio ha sido el comportamiento

estratégico de los partidos y, en la mayoría de supuestos, han respondido a intentos de los partidos en el poder para orientar las reglas del juego electoral en su propio beneficio. Así, las reformas electorales han solido entrañar, bajo los argumentos esgrimidos públicamente por los actores protagonistas, motivaciones partidistas silenciadas. Con el pretexto de evitar la fragmentación parlamentaria y garantizar la estabilidad política, acompasar las distribuciones de escaños a las fluctuaciones demográficas, o contribuir a la austeridad de los poderes públicos, los impulsores de las reformas han solido camuflar intereses electoralistas.

Así sucedió con un primer grupo de reformas llevadas a cabo en los años noventa y que tuvieron como denominador común el endurecimiento de las barreras electorales. En los casos de Galicia (1992) y de Islas Baleares (1995), el PP impulsó un aumento de los umbrales legales del 3 al 5 por ciento, con el objetivo de cerrar el paso a pequeños partidos y asegurarse así la mayoría absoluta.

También se aumentaron ostensiblemente las barreras electorales en el caso de Canarias (1996), convirtiéndolas en las más elevadas en el panorama electoral español (del 3 al 6 por ciento autonómico y del 20 al 30 por ciento insular). Este proceso se llevó a cabo mediante la reforma del Estatuto de Autonomía canario, en un contexto de buena sintonía entre el PP y CC, pues ambos partidos formaban un gobierno de coalición en el archipiélago, mientras que en el Congreso de los Diputados CC apoyaba al primer gobierno presidido por José María Aznar. En este caso, el principal beneficiado fue CC, que con el aumento de las barreras pretendía incentivar un proceso de coordinación en torno a sus propias siglas entre los partidos insularistas que aún no se habían sumado a la coalición fundada en 1993. Estamos, pues, ante un ejemplo de reforma que se explicaría por las concesiones que un partido mayoritario realiza a otro en el seno de una coalición de gobierno a nivel autonómico, a cambio de una alianza parlamentaria en el nivel nacional (Katz, 2008).

Por su parte, la reforma electoral del País Vasco en el año 2000 supuso un punto de inflexión, pues revirtió la tendencia de modificaciones destinadas a aumentar las barreras electorales y redujo el umbral electoral de 5 al 3 por ciento. La reforma fue impulsada por el principal beneficiado, EB-B, partido al que las encuestas situaban por debajo de la barrera electoral entonces vigente. Por su parte, el PNV y EA, partidos que concurrirían juntos a las elecciones autonómicas de 2001, respaldaron en todo momento

un cambio que beneficiaba a EB-B. Podría pensarse, tal y como señala cierta evidencia empírica, que algunos partidos valoran la inclusividad como un fin en sí mismo, con independencia de cuantos escaños esperan ganar tras la reforma (Bol, 2016). Sin embargo, que la orientación de la reforma fuese aperturista no oculta el hecho de que también tuvo una motivación muy concreta, como fue la de favorecer la entrada en el parlamento de EB-B, la única fuerza política no nacionalista que se había sumado al *Pacto de Estella* y que sería socio de gobierno del PNV y EA tras las elecciones.

También hemos podido comprobar cómo la manipulación estratégica no se ha limitado a maniobras con las barreras electorales, sino que también se ha recurrido a la alteración del número de escaños de los parlamentos autonómicos y a su distribución calculada entre circunscripciones. Así, en el año 2007 se produjo un leve aumento del número de escaños de las Cortes de Castilla-La Mancha (se pasó de 47 a 49 escaños). Sin embargo, la reforma de 2007, promovida por el PSOE con el objetivo de paliar las disfunciones que la evolución demográfica había ocasionado en la distribución de escaños entre las provincias, instauró lo que aquí se ha denominado la *regla par-impar*. Esta estrategia de ingeniería electoral, solo válida en un sistema profundamente bipartidista como el que ha existido tradicionalmente en Castilla-La Mancha, consiste en asignar un número par de escaños a las provincias donde es probable que el partido interesado vaya a obtener menos votos que su rival, y cifra impar a aquellas otras provincias donde es probable que el partido interesado vaya a vencer. Esta operación persigue rentabilizar lo máximo posible los votos recibidos y neutralizar los del adversario, con el fin último de acaparar más escaños que el rival en el cómputo final, asegurándose así el control de la cámara. Este mecanismo de manipulación electoral ha sido utilizado tanto por el PSOE (reforma de 2007), como por el PP (reformas de 2012 y 2014).

Con todo, el caso de manipulación electoral más polémico fue el de Castilla-La Mancha en 2014. La drástica disminución del número de diputados del parlamento de 53 a 33 convirtió en papel mojado –pues no llegó a aplicarse a ningún proceso electoral– su anterior reforma del año 2012, que había aumentado de 49 a 53 el número de diputados. Esta modificación redujo de manera drástica el número de escaños de las Cortes de Castilla-La Mancha, convirtiéndola en el parlamento que menos diputados tiene de toda la España autonómica junto al de La Rioja, una Comunidad esta última con una población y una extensión geográfica mucho menor que aquélla. La baja magnitud de las circunscripciones genera unos elevados umbrales efectivos difíciles de alcanzar para

terceros partidos y nuevas formaciones políticas. Pese a que el partido impulsor de la reforma trató de justificar la misma en la necesidad de contribuir a la contención del gasto público, esta reforma parece encajar en la primera de las situaciones apuntadas por Katz (2008: 63) por las que los partidos pueden cambiar –o permitir que se cambien– *las reglas de un juego que están ganando*: los ganadores pueden creer que su victoria en las siguientes elecciones está seriamente amenazada si se mantiene intacto el mismo sistema electoral.

A este respecto, debe tenerse presente dos circunstancias. En primer lugar, las elecciones autonómicas de 2011 fueron las primeras en las que el PP consiguió quebrar la hegemonía del PSOE en Castilla-La Mancha, dado que los socialistas habían encadenado siete mayorías absolutas consecutivas desde que la región accedió a la autonomía política. Por ello, el PP tenía fuertes incentivos para modificar las reglas electorales para evitar una nueva derrota electoral futura. Esto encajaría con la evidencia empírica aportada por Pilet y Bol (2011), que apuntan a que existe una relación entre el tiempo de permanencia en los gobiernos y la predisposición de los partidos a apoyar una reforma electoral. Cuanto más tiempo haya permanecido un partido en el poder más satisfecho estará con los rendimientos del sistema electoral y, por tanto, más reacio será a acometer reformas electorales; por el contrario, sí estarán a favor de la reforma aquellos partidos que hayan permanecido poco o ningún tiempo en el gobierno, es decir, aquel partido cuyo papel se ha desempeñado básicamente desde la oposición y, por consiguiente, más insatisfecho estará con el bagaje del viejo sistema electoral (Pilet y Bol, 2011: 517). En segundo lugar, en el contexto en el que se llevó a cabo la reforma, las encuestas comenzaban a vaticinar un importante descenso de los dos partidos tradicionales y un aumento en la intención de voto a nuevas formaciones. Situación que comenzó a cristalizar en el plano institucional a partir de las elecciones al Parlamento europeo en mayo de 2014.

Como ilustra el caso de Castilla-La Mancha, varias reformas electorales han afectado al tamaño de los parlamentos. Concretamente, la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana en 2006 supuso la primera modificación de un sistema electoral autonómico que incidía en el número de escaños de un parlamento. Así, la reforma incrementó en 10 escaños las Cortes Valencianas (que pasaron de 89 a 99 diputados), lo cual debe entenderse en el contexto de un acuerdo entre las dos principales fuerzas

políticas de la región, PP y PSOE, en el marco de una reforma estatutaria mucho más amplia.

La reforma electoral cántabra de mayo de 2012 fue la primera modificación consistente en la disminución del número de escaños de un parlamento. Esta modificación, junto a la de Castilla-La Mancha de 2014, ejemplifican el tipo de propuestas auspiciadas por el PP en el período 2011-2015, y cuyo propósito oficial era el de recortar el gasto público y contribuir a la austeridad también desde las instituciones. Ahora bien, frente al revuelo generado por el caso castellano-manchego, el cántabro, sin embargo, pasó bastante desapercibido, debido entre otras cosas a la menor entidad de la modificación.

Estas reformas encajarían con la regla *micro-mega* de Colomer (2004): el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande. Los partidos grandes tienden a preferir parlamentos pequeños y magnitudes de distrito pequeñas. Es decir, “los partidos grandes prefieren instituciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia” (Colomer, 2004: 25-26). Asimismo, estas reformas electorales refuerzan la evidencia empírica mostrada en estudios recientes, que apunta como factor explicativo de la reducción del tamaño de los parlamentos el haberse experimentado recientemente un periodo de recesión económica (Jacobs y Otjes, 2016).

La última de las reformas electorales la encontramos en la Región de Murcia en 2015, donde se ha reducido la barrera electoral del 5 al 3 por ciento y se han suprimido los cinco distritos electorales existentes anteriormente para pasar a una única circunscripción autonómica. Se trata de una reforma electoral pionera en España, en el sentido de que es la primera que altera el número de distritos existentes, con las repercusiones que ello supone desde el punto de vista de la proporcionalidad de los resultados.

Pues bien, el caso murciano ha servido para constatar cómo un partido mayoritario beneficiado sistemáticamente por el sistema electoral puede estar dispuesto a conceder una reforma electoral que no le beneficia. Se trataba de un contexto en el que, por primera vez en la historia de Murcia, la mayoría parlamentaria no estaba en manos de un único partido y, en consecuencia, existía una heterogeneidad de preferencias sobre el sistema electoral entre los partidos que sustentaban la mayoría parlamentaria (PP y Cs). De ahí que el partido vencedor no pudiese mantener totalmente bajo control la situación y estuviese dispuesto a negociar la reforma electoral como contrapartida a un pacto de

investidura con el partido minoritario que presionaba para llevar adelante la reforma (Katz, 2008).

A ello se le suma el hecho de que los tres partidos de la oposición (PSOE, Podemos y Cs) constituían un sólido bloque reformista, basado en el *Pacto del Moneo*. Estos partidos estaban concertados para reformar el sistema electoral en un sentido más proporcional y aperturista, aprovechando un clima de opinión pública favorable a este tipo de reformas. Así, este cambio de las reglas electorales encajaría en la idea de que los factores contextuales, tales como situaciones de crisis económica e insatisfacción ciudadana hacia las instituciones, pueden provocar un aumento de la volatilidad hacia nuevos partidos, siendo este último el verdadero factor explicativo del incremento de la probabilidad de que se produzcan reformas electorales (Núñez *et al.*, 2017).

Ahora bien, en contra de esta evidencia empírica reciente, el tipo de cambios adoptados en Murcia –o los que se están debatiendo en estos momentos en otras Comunidades Autónomas– no se orientarían hacia sistemas electorales más restrictivos, sino hacia sistemas electorales más proporcionales. De este modo, la aparición de nuevas formaciones políticas y el incremento de la fragmentación partidista en el nuevo ciclo electoral autonómico que comenzó con las elecciones regionales de 2015, prece apuntar hacia reformas de los sistemas electorales en un sentido más proporcional.

Conclusiones

Frente a la estabilidad que ha caracterizado a los sistemas electorales del Congreso de los Diputados y del Senado desde su nacimiento en 1977, algunas Comunidades Autónomas han acometido reformas de sus reglas electorales. En este trabajo se han contabilizado un total de diez reformas de los sistemas electorales autonómicos, todas ellas menores, por cuanto ninguna de ellas ha supuesto un cambio en el tipo de sistema electoral. Así, dichas reformas han incidido sobre la cuantía de las barreras electorales (para aumentarla en algunos casos y para reducirla en otros), sobre el tamaño de los parlamentos (para aumentar el número escaños en algunos casos o para reducirlo en otros) o para reducir el número de circunscripciones. De las diez reformas, cinco han modificado el sistema electoral en un sentido más proporcional y aperturista, mientras que otras cinco lo han hecho en un sentido más restrictivo. En cuanto a los factores desencadenantes de las reformas electorales, se ha comprobado cómo en la mayoría de casos el motor del cambio ha estado en la manipulación estratégica por parte de los

partidos dominantes; si bien es cierto que también se han producido reformas que no beneficiaban necesariamente a los partidos gobernantes, pero que éstos han permitido como contrapartida al apoyo parlamentario de partidos minoritarios.

Por último, cabe apuntar dos posibles líneas de investigación futuras que podrían complementar el estudio de las reformas electorales autonómicas. La primera de ellas tiene que ver con la estabilidad de buena parte de los sistemas electorales autonómicos. Concretamente, frente a ocho Comunidades Autónomas que han modificado en alguna ocasión sus sistemas electorales, nueve de ellas no lo han hecho nunca. Sin embargo, en lugares como Andalucía, Cataluña, Asturias o la Comunidad de Madrid ha habido múltiples intentos de reforma que, por distintos motivos, no han llegado a materializarse. En este sentido, sería interesante tratar de identificar las “barreras” que han obstaculizado las reformas electorales en cuestión (Rahat y Hazan, 2011; Núñez y Jacobs, 2016), tratando de determinar el papel que han podido jugar las mayorías cualificadas exigidas para las reformas de las leyes electorales, así como el rol de los jugadores con poder de veto (Tsebelis, 2002).

La segunda línea de investigación pasa por ampliar la muestra de casos e indagar en el nivel regional de otros Estados compuestos. Lo cierto es que apenas existen estudios comparativos que analicen de forma sistemática los sistemas electorales en el nivel regional, y menos aún se conoce sobre los procesos de reforma electoral en el nivel subnacional (Massicotte, 2003). Asimismo, sería interesante identificar qué factores explican la tendencia por la que en algunos Estados compuestos como Alemania, Italia o España los sistemas electorales de las entidades federadas o regiones imitan a su referente nacional (Gavara y Vallès, 2007); y, sin embargo, Estados como el Reino Unido se desvían de esta pauta (Johnston y Pattie, 2002; Jones y Scully, 2006; Mitchell, 2014).

Bibliografía

- Benoit, Kenneth. 2004. "Models of electoral System Change", *Electoral Studies*, 23: 363-389.
- Boix, Carles. 1999. "Setting the rules of the game: The choice of electoral System in Advanced Democracies", *The American Political Science Review*, 93 (3): 609-624.
- Bol, Damien. 2016. "Electoral reform, values, and party self-interest", *Party Politics*, 22 (1): 93-104.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan. 2013. *The limits of electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Calvet, Jordi. 2010. "El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma", *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 23: 225-256.
- Calvet, Jordi. 2017. "¿Qué sistemas electorales prefieren los partidos? El caso de los parlamentos regionales en España (1977-1983)", *Revista de Estudios Políticos*, 175: 67-110.
- Colomer, Josep M. 2004. *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Cordero, Guillermo y José Ramón Montero. 2015. "Against bipartyism, towards dealignment? The 2014 European election in Spain". *South European Society and Politics*, 20 (3): 357-379.
- Diz, Isabel, Nieves Lagares, José Rivera y Alfredo Castro. 1998. "Sistema electoral y elecciones autonómicas en Galicia", en Juan Montabes, (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Fernández Esquer, Carlos. 2016. "La reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014", *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 11: 76-85.
- Fernández Esquer, Carlos y José Ramón Montero. 2016. "El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto", en Gerardo Pérez Sánchez y Vicente Mujica Moreno, (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*. Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Field, Bonnie. 2016. *Por qué funcionan los gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García Herrera, Miguel Á. 2004. "El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco", *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23: 319-326.

- Gálvez, Luis. 2004. "El régimen electoral de Murcia", *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23: 393-405.
- Garrorena, Ángel. 2009. "Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia", en Luis A. Gálvez Muñoz, (ed.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara de Cara, Juan C. 2007. *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara de Cara, Juan C. y Francesc Vallès. 2007. *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gómez Fortes, Braulio e Ignacio Urquizu. 2015. "Political Corruption and the End of two-party system after the May 2015 Spanish Regional Elections", *Regional & Federal Studies*, 25 (4), 379-389.
- Jacobs, Kristof y Monique Leyenaar. 2011. "A conceptual framework form major, minor, and technical electoral reform", *West European Politics*, 34 (3): 495-513.
- Jacobs, Kristof y Simon Otjes. 2015. "Explaining the size of assemblies. A longitudinal analysis of the design and reform of assembly sizes in democracies around the world", *Electoral Studies*, 40: 280-292.
- Johnston, Ron J. y Charles J. Pattie. 2002. "Campaigning and split-ticket voting in new electoral systems: the first MMP elections in New Zealand, Scotland and Wales", *Electoral Studies*, 21: 583-600.
- Jones, Richard W. y Roger Scully. 2006. "Devolution and electoral politics in Scotland and Wales", *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1), 115-134.
- Katz, Richard. 2008. "Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?", en Michael Gallagher and Paul Mitchell, (eds.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press (2ª ed.).
- Lago, Ignacio. 2002. "Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000", *Revista Española de Ciencia Política*, 7: 131-158.
- Lago, Ignacio y José Ramón Montero. 2004. "Más votos y menos escaños: el impacto del sistema electoral en las elecciones autonómicas catalanas de 2003", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 105 (1), 11-42.
- Leyenaar, Monique y Reuven Hazan. 2011. "Reconceptualising Electoral Reform", *West European Politics*, 34 (3): 437-455.

- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Llera, Francisco J. 1998. “Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82: 127-158.
- López Aguilar, Juan F. 1997. “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51: 95-140.
- López Aguilar, Juan F. 1999. “Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CC.AA”, *Anuario de derecho parlamentario*, 8: 251-282.
- Martín Cubas, Joaquín. 2016. “El Estatuto de Autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de Les Corts Valencianes”, *Drets. Revista Catalana de Reformes Democràtiques*, 1: 99-129.
- Martínez Arribas, Fernando. 2012. “Reflexiones sobre la non nata reforma de la lei de eleccións ao Parlamento de Galicia”, *Revista Dereito*, 21 (2): 1-33.
- Massicotte, Louis. 2003. “To create or to copy? Electoral systems in the German Länders”, *German Politics*, 12 (1): 1-22.
- Mezo, Josu. 2011. “De Bush/Gore a Barreda/Cospedal”, entrada blog de 7 de junio de 2011. Disponible en web: <http://www.malaprensa.com/2011/06/de-bushgore-barredacospedal.html>. [Consultado el 05/07/2017]
- Mitchell, Paul. 2014. “The single transferable vote and ethnic conflict: the evidence from Northern Ireland”, *Electoral Studies*, 33: 246-257.
- Montero, José R., Francisco J. Llera y Mariano Torcal. 1992. “Sistemas electorales en España: una recapitulación”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58: 7-56.
- Nuñez, Lidia y Kristof T. E. Jacobs. 2016. “Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe”, *European Journal of Political Research*, 55 (3): 454-473.
- Núñez, Lidia, Pablo Simón y Jean-Benoit Pilet. 2017. “Electoral volatility and the Dynamics of Electoral Reform”, *West European Politics*, 40 (2): 378-401.
- Oliver Araujo, Joan. 2011. *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Pallarés, Francesc. 1998. “Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales”, en Juan Montabes, (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Pérez Sánchez, Gerardo. 2016. “Las barreras electorales”, en G. Pérez Sánchez y V. Mujica Moreno, (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias*. Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Presno, Miguel Á. 2007. “Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 5: 101-146.
- Rahat, Gideon. 2011. “The Politics of Electoral Reform. The State of Research”, *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21 (4): 523-543.
- Rahat, Gideon y Reuven Y. Hazan. 2011. “The barriers to electoral system reform: a synthesis of alternative approaches”, *West European Politics*, 34: 478-494.
- Riera, Pedro. 2013. “Changing the Rules of the Game: On the Determinants and Consequences of Electoral Reforms in Contemporary Democracies”. *Tesis doctoral*. European University Institute, Florencia.
- Riera, Pedro y José Ramón Montero. 2014. “Do turkeys vote for christmats in Southern Europe? The tiny impact of the economic crisis on institutional reform in Spain”. Ponencia presentada en *ECPR Joint Sessions*, Salamanca, 10-15 de Abril.
- Rodon, Toni y María José Hierro. 2016. “Podemos and Ciudadanos Shake up the Spanish Party System: The 2015 Local and Regional Elections”, *South European Society and Politics*, 21 (3), 339-357.
- Sartori, Giovanni. 1968. “Political development and political engineering”, en John D. Montgomery y Alfred O. Hirschman, (eds.), *Public policy*, (17): 261-298.
- Sierra, Javier. 2017. *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Uribe, Ainhoa. 2014. “Reflexiones sobre algunas propuestas de reforma de los sistemas electorales autonómicos: de la modificación del tamaño de la cámara a la aplicación del sistema alemán”, *Revista de las Cortes Generales*, 91: 85-130.
- Vallés, Josep M^a. 1983. “Sistemas electorales, Estado de las Autonomías y Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios Políticos*, 34: 107-132.

ANEXOS

Tabla 1. Siglas de los partidos

AHI Agrupación Herrereña Independiente
AIC Agrupaciones Independientes de Canarias
AP Alianza Popular
BNG Bloque Nacionalista Galego
BNV Bloc Nacionalista Valenciá
CC Coalición Canaria
CDS Centro Democrático y Social
CG Coalición Galega
Cs Ciudadanos
EA Eusko Alkartasuna
EB-B Ezker Batua-Berdeak
FNC Federación Nacionalista Canaria
HB Herri Batasuna
IF Independientes de Fuerteventura
IUC Izquierda Unida Canaria
PCE Partido Comunista Español
PIL Partido de Independientes de Lanzarote
PNC Partido Nacionalista Canario
PNV Partido Nacionalista Vasco
PRC Partido Regionalista Cántabro
PSC-PSOE Partido Socialista Canario- Partido Socialista Obrero Español
PSG-EG Partido Socialista Galego-Esquerda Galega
PSOE Partido Socialista Obrero Español
PSPV-PSOE Partit Socialista del País Valenciá
PP Partido Popular
UCD Unión de Centro Democrático
UM Unió Mallorca
UPN Unión del Pueblo Navarro
UPyD Unión Progreso y Democracia
UV Unió Valenciana

Tabla 2. Elementos de los sistemas electorales de las diecisiete Comunidades Autónomas en la actualidad

Comunidad Autónoma	Sistema electoral	Fórmula electoral	Tamaño Parlamento	Tipo y número de circunscripciones	Criterios para el prorrateo de escaños	Barrera electoral	Tipo de listas
<i>Andalucía</i>	Proporcional	D`Hondt	109	Provincial (8)	Territorial (8) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Aragón</i>	Proporcional	D`Hondt	67	Provincial (3)	Territorial (13) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Canarias</i>	Proporcional	D`Hondt	60	Insular (7)	Territorial	6% autonómico o 30% insular	Cerradas y bloqueadas
<i>Cantabria</i>	Proporcional	D`Hondt	35	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Castilla y León</i>	Proporcional	D`Hondt	84	Provincial (9)	Territorial (3) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Castilla-La Mancha</i>	Proporcional	D`Hondt	33	Provincial (5)	Territorial (3) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Cataluña</i>	Proporcional	D`Hondt	135	Provincial (4)	Territorial	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Comunidad de Madrid</i>	Proporcional	D`Hondt	129	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Comunidad Valenciana</i>	Proporcional	D`Hondt	99	Provincial (3)	Territorial (20) y demográfico	5% autonómico	Cerradas y bloqueadas
<i>Extremadura</i>	Proporcional	D`Hondt	65	Provincial (2)	Territorial (20) y demográfico	5% provincial o 5% autonómico	Cerradas y bloqueadas
<i>Galicia</i>	Proporcional	D`Hondt	75	Provincial (4)	Territorial (10) y demográfico	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Islas Baleares</i>	Proporcional	D`Hondt	59	Insular (4)	Territorial	5% insular	Cerradas y bloqueadas
<i>La Rioja</i>	Proporcional	D`Hondt	33	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Navarra</i>	Proporcional	D`Hondt	50	Provincial (1)	-	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>País Vasco</i>	Proporcional	D`Hondt	75	Provincial (3)	Territorial	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Principado de Asturias</i>	Proporcional	D`Hondt	45	Infraprovincial (3)	Territorial (2) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
<i>Región de Murcia</i>	Proporcional	D`Hondt	45	Provincial (1)	-	3% provincial	Cerradas y bloqueadas

Tabla 3. Las reformas de los sistemas electorales que tuvieron lugar con la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas

Reforma electoral	Barrera electoral	Tamaño Parlamento	Orientación
<i>País Vasco (1983)</i>	Aumento del 3% al 5%	Aumento del número de escaños de 60 a 75	Contradictoria
<i>Galicia (1985)</i>	-	Aumento del número de escaños de 71 a 75	Aperturista
<i>Asturias (1986)</i>	Reducción del 5% al 3%	-	Aperturista
<i>Castilla-La Mancha (1986)</i>	Reducción del 5% al 3%	Aumento del número de escaños de 44 a 47	Aperturista
<i>Islas Baleares (1986)</i>	-	Aumento del número de escaños de 54 a 59	Aperturista
<i>Navarra (1986)</i>	Reducción del 5% al 3%	-	Aperturista
<i>Aragón (1987)</i>	-	Aumento del número de escaños de 66 a 67	Aperturista
<i>Cantabria (1987)</i>	-	Aumento del número de escaños de 35 a 39	Aperturista
<i>Extremadura (1987)</i>	Aumento del 3% al 5% provincial o 5% autonómico	-	Restrictiva
<i>La Rioja (1987)</i>	-	Reducción del número de escaños de 35 a 33	Restrictiva
<i>Región de Murcia (1987)</i>	-	Aumento del número de escaños de 43 a 45	Aperturista

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4. Las reformas de los sistemas electorales autonómicos

Reforma electoral	Barrera electoral	Tamaño Parlamento	Número de circunscripciones	Orientación	Partidos impulsores
<i>Galicia (1992)</i>	Aumento del 3% al 5%	-	-	Restrictiva	PP
<i>Islas Baleares (1995)</i>	Aumento del 3% al 5%	-	-	Restrictiva	PP
<i>Canarias (1996)</i>	Aumento del 20% al 30% insular y del 3% al 6% autonómico	-	-	Restrictiva	CC, PP
<i>País Vasco (2000)</i>	Reducción del 5% al 3%	-	-	Aperturista	EB-B, PNV, EA
<i>Comunidad Valenciana (2006)</i>	-	Aumento del número de escaños de 89 a 99	-	Aperturista	PP, PSOE
<i>Castilla-La Mancha (2007)</i>	-	Aumento del número de escaños de 47 a 49	-	Aperturista	PSOE
<i>Cantabria (2012)</i>	-	Reducción del número de escaños de 39 a 35	-	Restrictiva	PP
<i>Castilla-La Mancha (2012)</i>	-	Aumento del número de escaños de 49 a 53	-	Aperturista	PP
<i>Castilla-La Mancha (2014)</i>	-	Reducción del número de escaños de 53 a 33	-	Restrictiva	PP
<i>Región de Murcia (2015)</i>	Reducción del 5% al 3%	-	Sustitución de 5 distritos por 1 circunscripción	Aperturista	PSOE, Podemos, Cs

Fuente: elaboración propia

