



**Los sistemas electorales regionales:
orígenes y reformas en Alemania, Bélgica, Italia y España**

Carlos Fernández Esquer

Directores de Tesis

Prof. Dr. José Ramón Montero, Universidad Autónoma de Madrid

Prof. Dr. Santiago Pérez-Nievas, Universidad Autónoma de Madrid

Madrid, abril de 2020

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Facultad de Derecho

Regional Electoral Systems:
Origins and Reforms in Germany, Belgium, Italy and Spain

Los sistemas electorales regionales:
orígenes y reformas en Alemania, Bélgica Italia y España

Carlos Fernández Esquer

Directores de Tesis

Prof. Dr. José Ramón Montero, Universidad Autónoma de Madrid
Prof. Dr. Santiago Pérez-Nievas, Universidad Autónoma de Madrid

*Para Ana, que tantas ganas tenía de leer...
esta dedicatoria*

TABLA DE CONTENIDOS

LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y GAFICOS	12
AGRADECIMIENTOS.....	16
RESUMEN.....	20
INTRODUCCIÓN.....	22
1. Los sistemas electorales regionales	22
2. Los casos seleccionados.....	29
3. El diseño y la estructura de la tesis.....	28
Referencias bibliográficas	37
CAPÍTULO 1. Los sistemas electorales regionales como variable dependiente.....	40
1. Algunas expectativas sobre el diseño y reforma de los sistemas electorales regionales.....	41
1.1 El nivel de autogobierno.....	41
1.2 La nacionalización del sistema de partidos.....	43
1.3 La difusión institucional.....	44
1.4 Las coyunturas durante las transiciones y en periodos de estabilidad.....	50
1.5 La secuencia de elecciones.....	54
2. El diseño de los sistemas electorales.....	57
2.1 El origen de los sistemas electorales.....	57
2.2 La <i>ingeniería</i> institucional en sociedades divididas.....	60
3. Estabilidad y reforma de los sistemas electorales.....	64
3.1. La estabilidad de los sistemas electorales.....	64
3.2. Elección racional y sistemas electorales.....	67
3.3 Las críticas a las teorías de la elección racional.....	69
3.3.1. Los caminos de la reforma electoral.....	69
3.3.2. Las motivaciones de los partidos.....	71
3.3.3. Los actores intervinientes	75
3.4 Las aproximaciones sistémicas a las reformas electorales.....	80
Referencias bibliográficas.....	85
CAPÍTULO 2. Alemania: los sistemas electorales de los <i>Länder</i>	98
1. La génesis de los sistemas electorales alemanes tras la Segunda Guerra Mundial..	102
2. Los sistemas electorales alemanes y sus patrones de reforma.....	109
2.1. Los sistemas electorales regionales: mimetismo <i>versus</i> creatividad.....	109
2.2. Tipos de sistema electoral.....	112
2.3. Tamaño de los Parlamentos y número de circunscripciones.....	114
2.4. Equilibrio de escaños en los circuitos mayoritario y proporcional.....	116
2.5. Fórmula de asignación de escaños.....	118
2.6. Barrera electoral, mandatos directos y protección de minorías.....	121
2.7. Los escaños excedentes y compensatorios.....	124
2.8. Número de votos.....	127
2.9. Tipos de lista.....	129
3. Conclusiones.....	131

3.1. La adopción del sistema RPP: de la heterogeneidad inicial a la confluencia.....	131
3.2. Las pautas de difusión: los <i>Länder</i> como laboratorios institucionales.....	133
3.3 Los tipos de procesos reformistas y sus actores relevantes.....	134
Referencias bibliográficas	138
Anexo.....	143
CAPÍTULO 3. Bélgica: la complejidad del diseño electoral en una sociedad dividida.....	144
1. El complejo modelo federal belga: bipolar, centrífugo y consociacional.....	148
2. El sistema electoral de la Cámara de Representantes.....	153
2.1. El sistema electoral entre 1899 y 2002.....	153
2.2. La reforma electoral de 2002.....	156
2.2.1. Contexto y justificación.....	156
2.2.2. La “provincialización” del mapa electoral y la supresión del segundo tier.....	159
2.2.3. El establecimiento de la barrera electoral del 5 por ciento.....	162
2.2.4. La reducción a la mitad del peso de voto de lista.....	165
2.3. La división de la controvertida circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde.....	169
3. Los sistemas electorales de las regiones belgas y sus reformas.....	175
3.1. La reforma de 2004: la introducción de la barrera electoral del cinco por ciento.....	175
3.2. La Región de Bruselas-Capital.....	179
3.2.1. Las peculiaridades institucionales.....	179
3.2.2. La reforma electoral del <i>Acuerdo Lombard</i> de 2001.....	181
3.3. La Región de Flandes: la “provincialización” de circunscripciones de 2004.....	185
3.4. La Región de Valonia: la fusión de circunscripciones de 2018.....	191
4. Conclusiones.....	197
4.1. El consociacionalismo y su impronta en los sistemas electorales.....	197
4.2. Los tipos de procesos reformistas y sus actores relevantes.....	199
4.3. Las pautas de difusión: el predominio de las influencias <i>top-down</i>	201
Referencias bibliográficas.....	204
CAPÍTULO 4. Italia: el maremágnum de las reformas electorales.....	210
1. El nivel nacional: el maremágnum de reformas electorales.....	213
1.1. El sistema electoral de la <i>Primera República italiana</i> (1948-1993) y el paréntesis de la <i>Legge truffa</i>	213
1.2. <i>Mattarellum</i> (1993-2005).....	217
1.2.1. El proceso de reforma electoral.....	217
1.2.2. Tipo de sistema electoral y rendimientos.....	220
1.3. <i>Porcellum</i> (2005-2015).....	223
1.3.1. El proceso de reforma electoral.....	223
1.3.2. Tipo de sistema electoral y rendimientos.....	226
1.4. <i>Italicum</i> (2015-2017): el sistema electoral que jamás perdió el precinto...	230
1.5. <i>Rosatellum</i> (2017-¿?): la –hasta el momento– última ley electoral.....	233
1.5.1. El proceso de reforma electoral.....	233
1.5.2. Tipo de sistema electoal.....	235

1.6. Conclusiones sobre los procesos reformistas en el nivel nacional.....	239
2. Los sistemas electorales en el nivel regional.....	241
2.1 La evolución de los sistemas electorales de las Regiones de Estatuto ordinario.....	241
2.1.1. El sistema electoral durante la <i>Primera República italiana</i>	241
2.1.2. La instauración del <i>Tatarellum</i>	242
2.1.3. La elección directa del Presidente y la posibilidad del “federalismo electoral”.....	248
2.1.4. Las nuevas leyes electorales regionales: el arranque del federalismo electoral.....	252
2.2. La evolución de los sistemas electorales de las Regiones de Estatuto especial.....	256
2.3. Los sistemas electorales regionales italianos en la actualidad.....	262
2.3.1. La forma de gobierno y el tipo de sistema electoral.....	263
2.3.2. Los premios de mayoría.....	264
2.3.3. El tamaño de los Parlamentos.....	268
2.3.4. Las circunscripciones y fórmulas electorales.....	270
2.3.5. Las barreras electorales.....	272
2.3.6. El tipo de listas electorales y la posibilidad de voto dividido....	275
2.4. Conclusiones sobre el diseño y evolución de los sistemas electorales regionales.....	277
3. Conclusiones sobre la difusión vertical y horizontal en los sistemas electorales Italianos.....	282
Referencias bibliográficas.....	289
 CAPÍTULO 5. España: los sistemas electorales autonómicos, entre estabilidad y cambio.....	 298
1. El sistema electoral del Congreso de los Diputados.....	300
1.1. Orígenes y consolidación.....	300
1.2. Propuestas de reforma.....	306
2. Los orígenes de los sistemas electorales autonómicos: mimetismo y homogeneidad relativa.....	310
3. Los cambios en los sistemas electorales autonómicos tras las primeras leyes electorales.....	317
4. La evolución de los sistemas electorales autonómicos hasta nuestros días.....	320
5. Las reformas de los sistemas electorales autonómicos.....	326
5.1. Galicia, 1992.....	328
5.2. Islas Baleares, 1995.....	330
5.3. Canarias, 1996.....	332
5.4. País Vasco, 2000.....	333
5.5. Comunidad Valenciana, 2006.....	334
5.6. Castilla-La Mancha, 2007.....	336
5.7. Cantabria, 2012.....	338
5.8. Castilla-La Mancha, 2012.....	340
5.9. Castilla-La Mancha, 2014.....	341
5.10. Región de Murcia, 2015.....	342
5.11. Canarias, 2018.....	344
6. Conclusiones.....	346
6.1. El mimetismo, la homogeneidad y las pautas de difusión vertical.....	346

6.2. Las reformas autonómicas y las pautas de difusión horizontal.....	347
6.3. Los tipos de procesos reformistas y los actores relevantes.....	350
Referencias bibliográficas.....	356
CAPÍTULO 6. Castilla-La Mancha: argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas.....	362
1. La reforma electoral de 2007: “señores, señoras, queda abierta la veda”.....	365
2. La reforma electoral de 2012: “donde las dan, las toman”.....	370
3. La reforma electoral de 2014: “tú recorta, que algo queda”	374
3.1. La tramitación del Estatuto en las Cortes de Castilla-La Mancha	376
3.2. La tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados.....	378
3.3. La tramitación del Estatuto en el Senado.....	382
3.4. La aprobación de la ley electoral en las Cortes de Castilla-La Mancha....	384
3.5. Los elevados umbrales efectivos y sus consecuencias.....	386
4. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 197/2014 y 15/2015.....	392
5. Conclusiones.....	398
Referencias bibliográficas.....	402
CAPÍTULO 7. Región de Murcia: un nuevo sistema electoral impuesto desde la oposición ...	404
1. Orígenes y rendimientos del sistema electoral	407
2. Los intentos de reforma electoral.....	413
3. Antecedentes de la reforma de 2015: el <i>Pacto del Moneo</i>	417
4. Las elecciones autonómicas de 2015, el pacto de investidura entre Partido Popular y Ciudadanos y la tramitación parlamentaria de la reforma.....	420
5. Conclusiones.....	432
Referencias bibliográficas.....	438
CAPÍTULO 8. Canarias: <i>cleavage</i> insularista, dinámicas multinivel y activismo cívico.....	440
1. Los orígenes.....	443
1.1. Una sociedad dividida por el <i>insularismo político</i>	443
1.2. El impacto del <i>insularismo político</i> en el diseño del sistema electoral.....	445
2. La reforma electoral de 1996.....	450
2.1. La reforma estatutaria de 1996.....	450
2.2. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las barreras electorales canarias.....	453
3. La reforma electoral de 2018.....	457
3.1. Planteamiento.....	457
3.2. Las elecciones autonómicas de 2015 y la creación de la Comisión de Estudio.....	466
3.3. La inclusión de la reforma electoral en la reforma del Estatuto de Autonomía.....	475
4. Conclusiones.....	480
Referencias bibliográficas.....	488
CONCLUSIONES.....	494
1. Contribuciones a la ciencia de los sistemas electorales.....	496
1.1. Sobre el mimetismo y la diferenciación de los sistemas electorales.....	496
1.2. Sobre las pautas de difusión institucional entre sistemas electorales.....	506
1.3. Sobre la complejidad de los procesos de reforma electoral.....	512

2. Limitaciones y agendas de investigación futura.....	524
Referencias bibliográficas.....	529

LISTA DE TABLAS, FIGURAS Y GRÁFICOS

Capítulo 1

Figura 1.1. Tipos de difusión entre sistemas electorales en sistemas multinivel	48
--	----

Capítulo 2

Tabla 2.1. Tipo de sistema electoral	112
Tabla 2.2. Introducción del sistema de representación proporcional personalizada	113
Tabla 2.3. Tamaño del Parlamento y número de circunscripciones	115
Tabla 2.4. Proporción de escaños entre circuitos	117
Tabla 2.5. Tipo de fórmula electoral empleada en el circuito proporcional	119
Tabla 2.6. Barrera electoral, mandatos básicos y protección de minorías	124
Tabla 2.7. Número de votos	128
Tabla 2.8. Tipo de listas	129
Tabla 2.9. Elementos de los sistemas electorales de los <i>Länder</i> alemanes en la actualidad	143

Capítulo 3

Tabla 3.1. Las reformas de los sistemas electorales en Bélgica en el siglo XXI	146
Gráfico 3.1. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes, 1900-1994	155
Gráfico 3.2. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes, 1995-2002	155
Gráfico 3.3. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes, antes y después de la reforma electoral de 2002	159
Gráfico 3.4. Evolución del porcentaje de votos válidos en los que se señaló al menos un voto de preferencia en las elecciones a la Cámara de Representantes, 1919-2014	167
Gráfico 3.5. La circunscripción electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV)	170
Gráfico 3.6. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes actualmente	174
Gráfico 3.7. Composición y sistemas de elección de las instituciones bruselenses y de los Consejos Comunitarios en la actualidad	185
Gráfico 3.8. Circunscripciones para las elecciones al Parlamento flamenco antes y después de la reforma electoral de 2004	190
Gráfico 3.9. Circunscripciones electorales para el Parlamento valón, 1995-2018	192

Gráfico 3.10. Circunscripciones electorales para el Parlamento valón a partir de 2019	195
--	-----

Capítulo 4

Tabla 4.1. Principales características de <i>Mattarellum</i>	222
Tabla 4.2. Principales características de la Ley Calderoli o <i>Porcellum</i>	228
Tabla 4.3. Principales características de <i>Italicum</i> (sólo Cámara de Diputados)	232
Tabla 4.4. Principales características de <i>Rosatellum</i>	237
Tabla 4.5. Principales características de <i>Tatarellum</i>	247
Tabla 4.6. Forma de gobierno y tipo de sistema electoral de las regiones italianas	263
Tabla 4.7. Tipos de premio de mayoría, umbral para su concesión y entidad del premio	266
Tabla 4.8. Tamaño de los parlamentos de las regiones italianas en la actualidad	268
Tabla 4.9. Tipo y número de circunscripciones y fórmula electoral de las regiones	271
Tabla 4.10. Tipos de barreras electorales y sus cuantías en las regiones italianas	273
Tabla 4.11. Tipos de lista, número de preferencias y posibilidad de voto dividido	276

Capítulo 5

Tabla 5.1. Las 11 reformas de los sistemas electorales que tuvieron lugar con la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas	319
Tabla 5.2. Elementos de los sistemas electorales de las diecisiete Comunidades Autónomas en la actualidad	325
Tabla 5.3. Las 11 reformas de los sistemas electorales autonómicos posteriores a la aprobación de las leyes electorales autonómicas	327

Capítulo 6

Tabla 6.1. Evolución de los elementos del sistema electoral de la Castilla-La Mancha	364
Tabla 6.2. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2015	389
Tabla 6.3. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2019	392

Capítulo 7

Tabla 7.1. Evolución de los elementos del sistema electoral de la Región de Murcia	408
---	-----

Gráfico 7.1. Mapa de las circunscripciones infraprovinciales en la Región de Murcia	410
Tabla 7.2. Resultados de las elecciones autonómicas de la Región de Murcia en 2015	421
Tabla 7.3. Cronología de la reforma electoral murciana de 2015	425
Tabla 7.4. Resultados de las elecciones autonómicas de la Región de Murcia en 2019	433

Capítulo 8

Tabla 8.1. Evolución de los elementos del sistema electoral canario	443
Figura 8.1. Secuencia de los principales hitos del proceso de reforma electoral	465
Tabla 8.2. Resultados de las elecciones autonómicas de Canarias en 2015	466
Tabla 8.3. Resultados de las elecciones autonómicas de Canarias en 2019	482

AGRADECIMIENTOS

Siempre he tenido la convicción de que la parte más interesante de las tesis doctorales es la de los agradecimientos. Admito que es cuestionable. Pero las pocas veces que me he animado a consultar tesis doctorales –formato académico habitualmente extenso, poco amable para el lector y no siempre accesible, al menos en España– suelo empezar por esta sección de agradecimientos. La encuentro de sumo interés, porque, en cierto modo, es la única manera de poder conocer algo sobre la faceta personal del investigador. Una faceta que, lamentablemente, se desvanece cuando leemos libros, *papers* y otro tipo de literatura académica. Me resultan especialmente interesantes los agradecimientos, porque uno espera saber algo más de las vivencias de una persona a lo largo de varios años. En mi caso, algo más de cuatro y medio. No diré que, cuando he tropezado con unos agradecimientos anodinos, repletos de lugares comunes, mal escritos o que se regodean en el topicazo, he dado carpetazo y he seguido con mis asuntos. Pero sí puedo asegurar que he leído la tesis con otros ojos y, desde luego, he juzgado de manera más severa sus hallazgos y reflexiones. Ahora bien, dicho esto, resulta obligado que la sección de agradecimientos incluya una relación de personas a las que el autor agradece su apoyo, su colaboración, su compañía o, simplemente, su mera existencia. De lo contrario, la sección corre el riesgo de desnaturalizarse y convertirse en “otra cosa”. No incurriré en ese error: me tomo muy en serio el respeto por los cánones de los géneros literarios: esa es precisamente la razón por la que el lector no encontrará en esta tesis atisbo de plagio.

El primer agradecimiento tiene que ser para la Universidad Autónoma de Madrid, la institución donde comenzó mi formación universitaria y también mi primer empleador. Entre noviembre de 2015 y octubre de 2019 he disfrutado de un contrato predoctoral FPI-UAM gracias al cual he podido independizarme y comenzar una vida adulta. Además de investigar y desarrollar mi tesis doctoral, ese contrato me ha permitido disfrutar de una de mis experiencias más satisfactorias a nivel profesional y también personal: afrontar el desafío que supone ser profesor universitario. Nunca olvidaré los primeros seminarios de la asignatura *Política y Gobierno en España* que impartí a los alumnos del Doble Grado en Derecho y Ciencia Política. Apenas tres años antes yo estaba sentado en sus mismos asientos.

Me siento obligado a tener unas palabras con los trabajadores, profesores y compañeros de doctorado de la Facultad de Derecho de la UAM y, especialmente, con los del Departamento de Ciencia Política. No voy a nombrar a cada uno de ellos porque no es necesario. Ellos saben quiénes son. Son muchos seminarios, conversaciones, comidas, cafés y cigarrillos como para no saberlo. Eso sí, no puedo dejar de mencionar a

José Rama, con quien comencé el doctorado prácticamente a la vez y con el que he compartido –y sigo compartiendo– tantas cosas. Nunca te lo he dicho, José, pero creo que desde el principio supimos evitar una competencia tóxica y, en su lugar, fomentamos entre nosotros una dinámica de sana colaboración, que ha dado lugar a un gran número de iniciativas fructíferas, a las que hemos sabido atraer a otros que han acabado sumándose. Podemos estar orgullosos.

Quiero agradecer también a la UAM que me ayudase a financiar las dos estancias de investigación que he realizado en el extranjero: Bruselas (mayo-julio de 2018) y Roma (septiembre-diciembre de 2018). Hago extensibles mis agradecimientos al profesor Jean-Benoit Pilet y al resto de miembros del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Libre de Bruselas por su hospitalidad y sus valiosas enseñanzas sobre el sistema político de Bélgica en general y sobre los sistemas electorales belgas y sus reformas en particular. En este punto, no puedo dejar de agradecer también a Paula Lamoso, mi compañera de doctorado y, sobre todo, mi compañera de piso en Bruselas, que me aguantase durante tres –contra todo pronóstico– soleados meses de verano. Gracias por hacerme tan fácil la estancia e introducirme en la comunidad de españoles en Bruselas. También quiero agradecer a Vincenzo Emanuele, Lorenzo de Sío, Alessandro Chiamonte y al resto de miembros del *Centro Italiano Studi Elettorali* (CISE), ubicado en la Universidad LUISS Guido Carli de Roma, su calurosa acogida y la abundante información que me proporcionaron sobre los sistemas electorales italianos y sus reformas. Gracias en especial a Vincenzo por su apoyo y por permitirme asistir a sus clases: ahí empecé a comprender algo mejor la barroca política de ese país maravilloso.

No quiero olvidarme de dos lugares que han marcado mi trayectoria. El primero es el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Sin mi paso por su Máster no me habría planteado seriamente hacer un doctorado. Guardo un fantástico recuerdo de ese año, donde aprendí casi tanto de mis compañeros –algunos de ellos buenos amigos– como de los profesores. Especialmente de Joan Rodríguez-Teruel, mi director de TFM y analista político brillante. Como tantos otros, debo mucho al CEPC, y es seguro que seguiré frecuentando el Palacio de Godoy siempre que pueda. También quiero hacer mención al Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, lugar donde cursé mi otro Máster y donde pude seguir aprendiendo durante dos años de fantásticos profesores. Quiero dejar constancia de mi especial gratitud hacia María Garrote, la directora de mi otro TFM y que tan buena ha sido conmigo siempre. Qué suerte cruzarme contigo, María.

Me gustaría dedicar también unas palabras a algunos de los profesores del Departamento de Derecho Político de la UNED: Óscar Alzaga, Fernando Reviriego, María Salvador y Jorge Alguacil. De un tiempo a esta parte he tenido la fortuna de conocer, cerca vuestra, la universidad a distancia. Además de estrenarme como Profesor-Tutor en el Centro Asociado de Madrid a principios 2019, desde finales de ese año colaboro en el Centro de Estudios de Partidos y con la revista Teoría y Realidad Constitucional, gracias a una beca concedida por la Fundación Concordia y Cultura. Gracias a vosotros he podido continuar adelante con mi particular trayectoria investigadora dedicándome a lo que me gusta: una formación híbrida a la que nunca he renunciado, a caballo entre la Ciencia Política y el Derecho Constitucional. Siempre seré de los que fomenten el estudio de las instituciones y los procesos políticos sin absurdos prejuicios disciplinares obsesionados con parcelar el conocimiento.

Decía al principio que la sección de agradecimientos no puede dejar de incluir palabras amables hacia ciertas personas so riesgo de desnaturalizarse. Esas personas son sin duda los directores de tesis. A ti, Santi, tengo que agradecerte que accedieses a dirigirme la tesis y pudiese presentarme a la convocatoria FPI-UAM, a pesar de la carga de trabajo que tenías entonces como Director del Departamento. También tengo que agradecerte que me guiases en mis primeros pasos como docente, compartiendo asignatura. Y debo agradecerte, especialmente, que hayas confiado siempre en mí y me hayas ido marcando el paso en los momentos en los que había que apretar. Siempre tuvo sentido que me dirigieses la tesis. Contigo, José Ramón, no sé por dónde empezar. Aún recuerdo la primera ocasión en la que entré en tu despacho sin que aún fueses mi profesor para pedirte ayuda para preparar un trabajo sobre el sistema electoral catalán. Por supuesto, actuaste como actúas siempre con la gente que acude en busca de tu ayuda: leyendo todo con atención, anotando en el papel mil cosas ilegibles y transmitiendo todo lo que sabes, que no es precisamente poco. Me siento inmensamente afortunado por haber coincidido contigo y haber tenido el privilegio de aprender de ti como alumno, como discípulo, como co-autor y, sobre todo, como persona. Vuestro ejemplo de rigor intelectual, minuciosidad, capacidad de trabajo y generosidad será siempre una brújula que orientará mi trayectoria. Os estoy muy agradecido a ambos.

Tampoco puede concluirse unos agradecimientos sin hacer referencia a amigos y familiares. Amigos tengo muchos y de muy distinto pelaje. Buena parte de ellos, que han crecido como yo en ese barrio situado en la periferia noreste de Madrid llamado Hortaleza, nunca leerán esta tesis. Tampoco hace falta. Y al resto de personas con las que he compartido mi tiempo libre desde que entré en la universidad, algunos también

auténticos amigos, siempre os agradeceré que me hayáis enriquecido con puntos de vista tan distintos sobre la vida y sobre la política. Gracias a todos vosotros soy testigo privilegiado de todas las ciudades que encierra Madrid. No quiero olvidarme, por último, de mis amigos canarios. Y de Vicente Mujica, una de las personas de las que más he aprendido, de política y de la vida. Tozudo como pocos, mente preclara y demócrata convencido. Lo conseguimos.

De mi familia diré lo justo, aunque mis abuelos merecen una mención especial. Sin sus sacrificios pasados, las generaciones posteriores no habríamos podido desarrollar nuestros proyectos vitales con autonomía y dignidad. Y claro, unas palabras para mis padres. Sois sin duda los principales responsables de que haya llegado hasta aquí. Nunca tuvisteis que decirme: “hijo, ponte a estudiar”. Lo tuvisteis fácil en ese sentido. Pero sí es mérito vuestro el haberme inculcado valores que hoy considero esenciales: interés por la política, austeridad personal, inquietud intelectual, capacidad crítica e independencia de criterio. Es una deuda que solo podré satisfacer haciendo lo propio con vuestros futuros nietos.

Termino con Ana, mi compañera durante los últimos siete años. Tú eres la única que ha vivido este proceso desde el principio hasta el final, bien de cerca. También te has quemado las manos. Tú eres la única que sabe que me he planteado seriamente tirar la toalla. La que ha vivido los buenos y malos momentos. La que ha sacrificado vacaciones y fines de semana, cancelado planes y bajado el volumen de la televisión, para que yo pudiese preparar las clases, corregir trabajos, contestar correos o terminar la puta tesis. Hemos pagado juntos muchos de los peajes personales que había que pagar para terminarla. Así que esta tesis es tan tuya como mía. No sabes lo orgulloso que estoy de ti. Gracias por quererme. Lo mejor está por venir.

Al igual que me sucede con otras instituciones desde las que se ejerce el poder político en nuestras democracias, el estudio de los sistemas electorales y todo lo que les rodea me resulta fascinante. A pesar de los costes económicos y personales que supone dedicarse al mundo académico e investigador en la España actual, no se me ocurre mejor manera de haber invertido mi tiempo durante –se supone– algunos de los mejores años de mi vida. Lo cual, siendo un agnóstico convencido como soy, es decir mucho.

En San Sebastián de los Reyes, a 30 de abril de 2020

RESUMEN

LOS SISTEMAS ELECTORALES REGIONALES: ORÍGENES Y REFORMAS EN ALEMANIA, BÉLGICA, ITALIA Y ESPAÑA

Carlos Fernández Esquer

Tesis dirigida por José Ramón Montero y Santiago Pérez-Nievas

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Autónoma de Madrid

Abril de 2020

Esta tesis estudia los sistemas electorales en el nivel regional, un nivel de gobierno apenas explorado, eclipsado por la abundancia de estudios dedicados al nivel nacional. Además, lo hace abordando su análisis como variable dependiente, es decir, su interés se centra en las causas que explican los orígenes y evolución de las reglas electorales regionales, cuestión esta última que ha recibido muy poca atención. Por último, la tesis incorpora una perspectiva multinivel novedosa, que permite analizar las influencias que en materia de sistemas electorales se producen entre las distintas *arenas* de gobierno en países territorialmente complejos.

Concretamente, la tesis tiene tres objetivos principales. El primero consiste en indagar las razones que están detrás del grado de mimetismo o diferenciación de los sistemas regionales respecto al sistema nacional, así como el grado de homogeneidad o heterogeneidad entre las propias regiones entre sí. El segundo consiste en comprobar si existen influencias o pautas de difusión en el diseño y reforma de las reglas electorales en el interior de sistemas políticos multinivel. Y el tercero consiste en profundizar en la comprensión de las reformas electorales, identificando las motivaciones y objetivos que guían a los partidos y comprobando el papel que pueden ejercer distintos actores a lo largo de estos peculiares procesos de reforma institucional.

Para dar respuesta a las preguntas de investigación, se estudia los sistemas electorales regionales de cuatro sistemas políticos multinivel como son Alemania, Bélgica, Italia y España. La tesis se estructura en dos grandes bloques. En el primero, se realiza un estudio exhaustivo y comparado de los sistemas electorales de los cuatro países. En cada uno de los cuatro capítulos, se aborda el origen y sucesivas reformas de los sistemas electorales empleados a nivel regional de cada país. Aunque el objeto central de la tesis es el nivel regional, en todos los capítulos se ha utilizado como elemento de

referencia el sistema electoral nacional de cada país. Eso ha permitido comprobar la existencia de pautas de congruencia o diferenciación entre sistemas de un mismo país y de su convergencia o divergencia a lo largo del tiempo. El segundo bloque de la tesis contiene tres capítulos específicos dedicados a estudiar en profundidad las reformas electorales de tres comunidades autónomas españolas: Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Canarias. Cada uno de los casos muestra un modelo reformista distinto, evidenciando que las reformas electorales pueden obedecer a causas distintas, así como desarrollarse en procesos bien diferentes.

Los hallazgos y contribuciones de esta tesis son varios. En primer lugar, corrobora las expectativas sobre la existencia de influencias recíprocas entre los niveles nacional y regional, es decir, se constata la existencia de distintos tipos de difusión institucional multinivel: vertical *top-down*, vertical *bottom-up* y horizontal. El primer tipo de difusión cobra especial importancia en la fase inicial de diseño de los sistemas electorales y su principal mecanismo causal es la imitación o emulación. Mientras que los dos últimos tipos de difusión son más habituales cuando los sistemas electorales se han afianzado, debido a que su principal mecanismo causal es el aprendizaje. En segundo lugar, la tesis subraya la importancia de la secuencia de las elecciones sobre el diseño de los sistemas electorales: cuando las elecciones a nivel nacional son previas a las regionales, el sistema electoral nacional suele convertirse en el modelo o referente sobre el que tienden a confluir los regionales; en cambio, cuando la secuencia es la inversa, es esperable que los sistemas electorales regionales presenten mayores diferencias entre sí al no haber podido emular un modelo nacional preexistente. En tercer lugar, la tesis confirma que, al igual que sucede con los sistemas electorales nacionales en *sociedades divididas*, en regiones donde se dan esas circunstancias también el diseño de sus sistemas trata de canalizar el conflicto social y, por ello, tienden a diferenciarse respecto a los del resto de regiones del país. En cuarto lugar, la tesis suministra abundante evidencia sobre la complejidad que subyace a los procesos de reforma electoral, cuestionando el enfoque de las teorías de la elección racional que, aunque útil, simplifica en exceso las explicaciones sobre la existencia de reformas electorales, reduciéndolas al interés estratégico de los partidos en el poder. A partir de la reconstrucción de varios procesos de reforma electoral, esta tesis demuestra cómo, en ocasiones, los partidos pueden manejar otro tipo de objetivos y motivaciones más variados que maximizar su ventaja electoral en el corto plazo. Además, también se confirma que, en algunos procesos de reforma electoral, pueden intervenir otros actores relevantes distintos de los partidos. Entre ellos, cabe destacar a los tribunales, los cuales habrían exhibido un activismo creciente en las últimas décadas en varios de los países estudiados. Por último, la tesis también resalta el papel determinante desempeñado por los grupos de interés cívico para la consecución de algunas reformas.

INTRODUCCIÓN

Electoral systems matter. They are a crucial link in the chain connecting the preferences of citizens to the policy choices made by governments. They are chosen by political actors and, once in existence, have political consequences for those actors. They are an important object of study for anyone interested in the political process

Gallagher y Mitchell (2005: 3)

1. Los sistemas electorales regionales

Buena parte de la literatura que ha abordado el estudio los sistemas electorales, siguiendo la impronta del estudio seminal de Duverger (1951), se ha ocupado de explicar cuáles son los efectos que los sistemas electorales producen en otras dimensiones de los sistemas políticos y, en especial, en los sistemas de partidos (entre otros muchos, Rae, 1971; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Cox, 1997). Así, durante cuatro décadas aproximadamente (entre la década de los cincuenta y la de los noventa del siglo XX), los sistemas electorales han sido estudiados fundamentalmente como variables independientes.

Sin embargo, desde hace tres décadas han comenzado también a realizarse investigaciones que invierten la perspectiva, al analizar las reglas electorales también como variable dependiente. Los primeros estudios sobre cambios en los sistemas electorales se desarrollaron principalmente al calor de las tres grandes reformas electorales acontecidas en los inicios de los años noventa en Japón, Italia y Nueva Zelanda (Norris, 1995). Desde entonces, distintos investigadores se han esforzado en identificar las variables fundamentales que contribuyen a producir las escasas reformas electorales (un buen resumen del estado del arte se encuentra en Rahat, 2011; y en Renwick, 2018). Esta última cuestión no es en absoluto baladí, pues 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, 2005: 58-60). Como señaló Dieter Nohlen (1984: 217), solo cabe esperar cambios sustanciales en los sistemas electorales como respuesta a “rupturas profundamente arraigadas en el desarrollo

histórico y político de los países involucrados”. De ahí que las transiciones democráticas sean una de las coyunturas en las que los sistemas electorales suelen cambiar respecto a sus precedentes de anteriores períodos democráticos dentro del mismo país.

Ahora bien, como señalan Núñez y Jacobs (2016), ese problema de *N* pequeña es una consecuencia de la definición que suele hacerse del *cambio* en el sistema electoral. Cuando se utiliza una definición operativa más amplia de la habitual sobre qué se considera una reforma electoral, incluyendo aquellas reformas que potencialmente pueden afectar a la proporcionalidad generada por un sistema electoral, como introducir una barrera electoral, incrementar o disminuir el tamaño del Parlamento o la magnitud de los distritos, las reformas electorales no son tan excepcionales como suele afirmarse.

Desde la perspectiva de los sistemas electorales como variable dependiente, Josep M. Colomer (2003) formuló la tesis de *las leyes de Duverger cabeza abajo*, en la que sostenía que era el número de partidos lo que explicaba la elección de los sistemas electorales y no al revés. Para este autor,

“los sistemas electorales (...) no son variables completamente independientes, sino que son también objeto de decisiones políticas por actores políticos previamente existentes, los cuales tienden a promover sus propios intereses. Cabe así esperar que, habitualmente, los sistemas electorales cristalicen, consoliden o refuercen las configuraciones de partidos políticos previamente existentes (...), más que generen nuevos sistemas de partidos o resultados políticos por sí mismos” (Colomer, 2003: 39).

Aunque no profundizara en esa dirección, el propio Duverger (1951) ya advirtió desde un inicio de que “el primer efecto de la proporcionalidad es mantener una multiplicidad ya existente [...]. Globalmente, la representación proporcional mantiene casi intacta la estructura de partidos existente en el momento en que es introducida”. La misma idea también había sido apuntada por Cox (1997: 15), quien afirmaba que “la relación entre el sistema de partidos y el sistema electoral no es necesariamente unidireccional. Un debate de muchos años de discusión ha sugerido que el sistema de partidos condiciona más al sistema electoral que viceversa”. También Gallagher (2005: 538), más recientemente, señalaba que “los sistemas electorales no son instituciones totalmente exógenas, impuestas a un conjunto de actores políticos por fuerzas externas, sino que fueron seleccionados por actores políticos que, presumiblemente, tenían una idea, aunque fuese incompleta, de qué consecuencias podría tener”.

El estudio sobre el origen, estabilidad y reforma de los sistemas electorales ha experimentado un desarrollo sobresaliente en las tres últimas décadas (entre otras obras colectivas relevantes, Shugart y Wattenberg, 2001; Grofman y Lijphart, 2002; Colomer 2004; Gallagher y Mitchell 2005; Blais, 2008; Renwick, 2010; Hazan y Leyenaar, 2012; Ahmed, 2013; Pilon, 2013; Renwick y Pilet, 2016). Continuando la estela de estas investigaciones recientes que analizan los sistemas electorales como variable dependiente, en esta tesis doctoral aspiro a desentrañar qué condiciones explican el diseño y evolución de las reglas electorales en cuatro Estados compuestos europeos como Alemania, Bélgica, Italia y España.

Ahora bien, mi propósito es hacerlo desde una perspectiva novedosa e insuficientemente explorada. Voy a examinar el origen y evolución de los sistemas electorales en el nivel regional, un nivel de gobierno que hasta el momento ha recibido mucha menos atención que el nacional. Como reconoce Massicotte (2000: 102), “muy poca investigación sistemática se ha realizado sobre sistemas electorales subnacionales”. En este sentido, apenas existen estudios comparativos que analicen los sistemas electorales en el nivel regional, a excepción de ciertos trabajos que lo hacen para un solo país y de forma esencialmente descriptiva (por citar algunos, Pallarés, 1998; Johnston y Pattie, 2001; Massicotte, 2003; Oliver, 2011).

Si se conoce poco sobre los sistemas electorales regionales, menos aún se ha estudiado sobre los procesos de diseño inicial y de posterior reforma electoral en el nivel regional. La práctica totalidad de autores que han analizado las reformas electorales se ha centrado exclusivamente en el nivel nacional. Como señalan Leyenaar y Hazan (2011: 411), “la mayoría de estudios de casos sobre reformas electorales no mencionan los cambios electorales en el nivel local o regional, a pesar del hecho de que la reforma electoral puede ser bastante exitosa en esos niveles”. Así, autores como Bowler y Donovan (2008), para Estados Unidos, han constatado que no se había producido ninguna reforma a nivel nacional, mientras que a nivel subnacional se habían producido reformas electorales significativas.

Asimismo, destaca el hecho de que Jacobs y Leyenaar (2011: 501), en su influyente categorización de los distintos tipos de reforma electoral como *major*, *minor* y *technical*, optasen por considerar como una reforma electoral *minor* cualquier cambio en un sistema electoral que no perteneciese al nivel nacional. Aunque dichos autores reconocen en una nota al pie que, en los sistemas federales en los que las regiones poseen

competencias significativas, como Bélgica, Canadá, Suiza o Estados Unidos, los cambios en la legislación electoral a nivel regional podrían considerarse iguales a las reformas nacionales; por lo que, concluyen los autores, la calificación del tipo de reforma es una cuestión que debe evaluar el propio investigador. Bowler y Donovan (2008) mostraron cómo el impacto de las *major reforms* es habitualmente sobreestimado, mientras que las reformas que ocurren en otros niveles de gobierno –clasificadas habitualmente como *minor*– son generalmente infraestimadas. Por ello, Leyenaar y Hazan (2011: 447) defendían hace ya algunos años que la investigación debería ir más allá de la *major reforms* y del nivel nacional. Se trata, en definitiva, de una laguna de conocimiento que debe ser colmada, tal y como han sugerido algunos autores que se han ocupado del fenómeno de las reformas electorales. Máxime si se tiene en cuenta que el regional es un nivel de gobierno cada vez más relevante, debido al proceso de descentralización creciente que experimentan muchos países desde hace décadas (Hooghe et al., 2016).

Asimismo, resulta relevante preguntarse qué explica la congruencia o diferenciación entre los sistemas electorales regionales y el sistema electoral nacional, así como la homogeneidad o heterogeneidad entre sistemas electorales regionales entre sí. En palabras de Massicotte (2000: 102), existe *congruencia* cuando, en una misma entidad regional, se emplea un mismo sistema electoral tanto para el desarrollo de las elecciones del nivel nacional como para las del nivel regional. La congruencia en los sistemas electorales empleados en los distintos niveles de gobierno de un mismo país puede depender, en parte, de qué gobierno tiene la competencia para aprobar las reglas electorales. En algunos casos, la congruencia viene impuesta por la propia constitución nacional. En otros, sin embargo, las constituciones guardan silencio al respecto. En estos últimos casos, al no haber constreñimientos jurídicos, se deja abierta la posibilidad de que exista o no congruencia institucional entre niveles de gobierno, lo que, al menos en el plano teórico, permite la existencia de *diferenciación* entre el sistema electoral nacional y los distintos sistemas electorales subnacionales.

Massicotte (2000: 103) propone tres modelos básicos. En el primero de los modelos, que el autor denomina como de “compartimentos estancos”, cada nivel de gobierno es completamente responsable de regular sus propias elecciones. Sería el caso de países federales como Argentina, Australia, Alemania o México. Un segundo modelo es el “centralista”, donde las autoridades del nivel nacional tienen la competencia exclusiva para dictar las normas electorales no sólo en el nivel nacional, sino también en

el nivel regional. Es el caso de Brasil, Malasia, Nigeria, Pakistán, Sudáfrica o Venezuela. En otras palabras, estas federaciones operan como si fuesen Estados unitarios en materia de reglas electorales. El tercer modelo, opuesto al anterior, sería el “confederal”. En él, cada uno de los entes territoriales selecciona sus propias reglas para elegir a los representantes de un mismo órgano representativo. El ejemplo que ofrece el autor es el del Parlamento Europeo, en el que cada Estado elige autónomamente sus propias reglas electorales, bien que desde hace un tiempo todos están obligados a optar por un sistema de tipo proporcional. No existen ejemplos de Estados federales que pertenezcan a este modelo.

La experiencia comparada muestra una tendencia bastante generalizada a que las regiones de los Estados compuestos converjan en materia de régimen electoral—entendido éste como legislación electoral en sentido amplio— respecto a su referente nacional (Gavara, 2004). Algo que se pone de relieve en el Estado autonómico español (Gavara, 2007), pero también en otros Estados compuestos como Estados Unidos, Alemania o Italia (Gavara y Vallés, 2007). Parece que, en la práctica, incluso en aquellas federaciones donde la congruencia en materia electoral no se exige constitucionalmente, tiende a predominar el mismo tipo de sistema electoral en ambos niveles de gobierno, ya se trate de sistemas de tipo mayoritario con distritos uninominales (Canadá, India y Estados Unidos), del voto alternativo (Australia), de sistemas de tipo proporcional (Argentina, Sudáfrica, Suiza), o de un sistema de representación proporcional personalizada (Alemania).

Sin embargo, también existen excepciones (Massicotte, 2000: 102). En Estados Unidos, por ejemplo, encontramos la utilización del sistema de voto acumulativo en Illinois entre 1870 y 1980 para elegir a sus legisladores estatales. En Canadá, algunas de sus provincias, como Alberta y Manitoba, elegían sus parlamentos bajo un sistema mixto que combinaba el sistema de voto único transferible en las grandes ciudades y el sistema de voto alternativo en distritos unipersonales en las áreas rurales; también la Columbia Británica tuvo una breve experiencia con el voto alternativo entre 1951 y 1953. En Australia, por su parte, encontramos el caso de Tasmania, que desde 1907 elige a sus legisladores a partir de un sistema proporcional de voto único transferible; como también lo hizo Nueva Gales del Sur durante los años veinte del siglo pasado. Por último, como se verá en el capítulo dedicado al caso alemán, algunos de los *Länder* (en la actualidad, dos, aunque en el pasado fueron más) emplean sistemas proporcionales puros, en lugar

de sistemas de representación proporcional personalizada como el utilizado a nivel nacional. Además, más allá del tipo fundamental de sistema electoral, veremos cómo en los casos de Bélgica y España y, sobre todo, Alemania e Italia, muchas de sus regiones poseen peculiaridades que diferencian a unas de otras. En la mayoría de casos, las diferencias tienen que ver con elementos concretos tan variados como el tipo de circunscripción, la fórmula electoral, el número de votos de que disponen los electores, la capacidad de efectuar o no un voto dividido, el número, ámbito y cuantía de las barreras electorales o el tipo de listas electorales empleadas.

El principal argumento a favor de la *congruencia* entre sistemas electorales consiste en que facilita la comprensión y el dominio de las reglas electorales tanto a los ciudadanos como a los actores políticos que participan en el proceso electoral. A fin de cuentas, los distintos niveles de gobierno responden ante los mismos ciudadanos, por lo que, según los defensores de la congruencia, tener reglas de elección diferentes puede introducir confusión tanto para electores como para los propios partidos políticos y candidatos.

Sin embargo, la capacidad de las unidades para regular sus propias elecciones hace posible que algunas de ellas puedan emplear sistemas electorales distintos. Emerge así el concepto de *federalismo electoral*, es decir, la idea de que las regiones pueden aprovechar su autonomía política para adecuar sus instituciones de autogobierno, y entre ellas su sistema electoral, a su realidad social, política o geográfica. El aprovechar ese margen de autonomía para dotarse de sus propias reglas, puede resultar en una *diferenciación* de los sistemas electorales empleados dentro de un mismo país.

Además, esa libertad de las regiones para dotarse de sus propias reglas electorales puede redundar en un mayor nivel de innovación en el diseño electoral. Esto último puede ser útil no sólo para adaptar los sistemas electorales a la realidad propia que pueda exigir la región, sino también para que las propias regiones puedan actuar como una suerte de “laboratorios políticos” en los que poner a prueba eventuales innovaciones electorales que, de resultar exitosas, pueden trasladarse a otras regiones o incluso a las instituciones nacionales. Se cumpliría así con la clásica máxima de la teoría federal: *federalism makes experimentation easier*¹.

¹ Se atribuye al juez Louis Brandeis, miembro de la Corte Suprema de los Estados Unidos entre 1916 y 1939, la idea de los Estados como *laboratorios de democracia*.

Así las cosas, algunas de las principales preguntas a las que trataré de dar respuesta en esta investigación son las siguientes: ¿cuál es la congruencia o diferenciación entre los sistemas electorales y el sistema electoral nacional que se produce en los distintos países? ¿cuáles son las causas que explican la congruencia o la diferenciación de los sistemas electorales? ¿son las mismas causas en la fase de diseño inicial que a medida que pasan los años? ¿qué explica la homogeneidad o heterogeneidad entre los sistemas electorales regionales entre sí? ¿a lo largo del tiempo se observa un proceso de convergencia o de divergencia?

Asimismo, en esta tesis doctoral también quiero realizar una contribución a nuestra comprensión sobre la naturaleza de las reformas electorales. El enfoque tradicional asume que estos acontecimientos reformistas están conducidos en exclusiva por los partidos políticos, cuya posición al respecto estará únicamente determinada por sus cálculos estratégicos, es decir, por su previsión de que cómo afectarían esas eventuales reglas electorales alternativas a su propia representación parlamentaria. Aunque parsimoniosa, esa explicación no captura toda la complejidad inherente a estos peculiares procesos de reforma institucional. Es decir, ignora otros factores alternativos con potencial explicativo, que en ocasiones son complementarios entre sí, para producir el resultado “reforma electoral”. Eso supone estudiar el papel que otros actores políticos distintos a los partidos, tales como los tribunales, la sociedad civil organizada o los expertos, pueden desempeñar en la consecución de reformas electorales. También supone asumir que los partidos políticos no se guían únicamente por una estrategia maximizadora de su representación parlamentaria, y que pueden actuar conforme a otro tipo de intereses o motivaciones que, en determinadas circunstancias, pueden ser prioritarios para ellos. De ahí que a lo largo de la tesis utilice con frecuencia el término “proceso de reforma electoral” o “proceso reformista” para referirme a fenómenos de reforma complejos, en las que pueden existir varias fases, en los que pueden intervenir distintos actores que interactúan entre sí y que pueden poseer intereses y motivaciones diversas.

De ahí que una de las preguntas adicionales a la que trataré de dar respuesta en la tesis sea la siguiente: ¿qué actores intervienen en los procesos de reforma electoral a nivel regional? ¿cuáles son sus motivaciones?

2. Los casos seleccionados

La primera decisión que he tomado con relación a la selección de casos es la de acotar los países a Europa occidental. Se trata de un ámbito geográfico ampliamente analizado en los estudios clásicos de política comparada, donde la mayor parte de países poseen democracias consolidadas y unos niveles socioeconómicos equiparables. Más concretamente, he decidido estudiar el diseño y evolución de los sistemas electorales regionales de cuatro Estados compuestos europeos: Alemania, Bélgica, Italia y España.

La selección de estos casos obedece a varias razones. En primer lugar, se trata de países europeos, que pertenecen todos ellos a la Unión Europea, y con un nivel de desarrollo socioeconómico similar. También son países equiparables en cuanto su grado de democratización, bien que difieran en la longevidad de sus democracias. El país que restauró la democracia de forma más tardía es España, que lo hizo en la tercera ola democratizadora, lo que supone que hayan transcurrido cuarenta años desde entonces, tiempo suficiente para poder observar la evolución de los sistemas electorales de sus comunidades autónomas.

En segundo lugar, se trata de Estados compuestos, es decir, de países que comparten una forma de organización territorial en la que existe un nivel regional de gobierno. De hecho, se trata de cuatro de los Estados compuestos más relevantes de la Unión Europea en cuanto al tamaño de sus poblaciones. He optado porque dichos Estados sean *compuestos* y no sólo *federales*. Esta decisión me permite huir del problema de las categorizaciones sobre qué ha de considerarse un Estado federal e incluir una serie de países ciertamente interesantes desde el punto de vista de la organización territorial como Italia y España, que tradicionalmente se suelen clasificar como *Estados regionales*. Hoy en día, existe un consenso académico creciente sobre el hecho de que las diferencias entre los Estados federales y regionales se han reducido sustancialmente a lo largo de los años. Y dichas diferencias tienen más que ver, si acaso, con el volumen de competencias que se regulan a nivel subnacional, que es generalmente más amplio en los Estados federales, que con una naturaleza cualitativamente distinta. Concretamente, es susceptible de formar parte de mi selección de casos cualquier sistema electoral de un ente regional (llámese Land, Comunidad Autónoma, Región, Comunidad lingüística, etc.) con autonomía política para determinar su sistema electoral a través de sus propias instituciones. En ocasiones, como veremos, las regiones no poseían desde un principio capacidad para regular su propio sistema electoral (“modelo centralista” del que hablaba Massicotte),

pero sí a partir de determinado momento, como sucedió con las regiones ordinarias italianas a partir de 1999.

Entre los países escogidos, Alemania es un ejemplo clásico de federalismo. Bélgica es un Estado que en su origen era unitario y que, con el paso del tiempo, se ha ido federalizando, siendo hoy en día el país cuyas entidades regionales poseen un mayor grado de autonomía política. Tanto España como Italia son representantes de una vía un tanto peculiar de los Estados compuestos: los Estados regionales. Ahora bien, mientras que las comunidades autónomas españolas han experimentado un proceso de descentralización muy significativo desde principios de la década de los ochenta del siglo XX, las regiones italianas se caracterizan por tener un nivel de autogobierno algo inferior, a pesar de la importante descentralización que trajeron consigo las reformas constitucionales de 1999 y 2001. En todo caso, Alemania (37), España (33,6), Bélgica (33,1), e Italia (27,3) son los países europeos que en la actualidad registran los valores más altos en el *Regional Authority Index*, muy por encima de otros países donde existen regiones como Francia (20), Reino Unido (11,2), Grecia (11), Finlandia (7,1) o Portugal (6), e incluso de otros federales como Suiza (26,5) o Austria (23) (Hooghe et al., 2016).

En tercer lugar, son todos ellos países cuyas regiones, aunque difieren entre sí en el nivel de descentralización, disfrutan de competencias propias e instituciones desde las que desarrollar en exclusiva su potencial de autogobierno. Y, entre ellas, la capacidad para regular sus respectivas instituciones y, más concretamente, sus respectivos sistemas electorales. Esta circunstancia permitirá poner a prueba si existe alguna relación entre el nivel de autonomía política de las regiones y el grado de congruencia o diferenciación de los sistemas electorales regionales respecto al sistema electoral nacional.

Por último, se trata de una muestra de países en la que encontramos una enorme variabilidad en lo que a la estabilidad de su sistema electoral nacional se refiere. El rango de variabilidad en este punto fluctúa entre el caso extremo de Italia, un país que ha reformado su sistema electoral nacional en cuatro ocasiones desde 1993, hasta España, país que mantiene su sistema electoral intacto en todos sus extremos desde las elecciones fundacionales de 1977. En un punto intermedio encontramos a Alemania y Bélgica. Alemania ha conservado el tipo fundamental de sistema electoral que adoptó en la restauración de la democracia tras la Segunda Guerra Mundial, aunque ha ido introduciendo modificaciones puntuales en algunos de sus elementos prácticamente desde su estreno. Por su parte, Bélgica se caracteriza por haber mantenido inalterado el tipo

fundamental de su sistema electoral nacional, por su extraordinaria estabilidad en todos sus componentes a lo largo de 100 años; no obstante, en los últimos veinte años se han producido reformas electorales puntuales en algunos de los elementos concretos. La variabilidad en el dinamismo de los sistemas electorales nacionales permitirá poner a prueba una de las cuestiones centrales sobre la que esta tesis pretende arrojar luz: el grado de difusión entre niveles que se produce en cada uno de estos cuatro países. Es decir, en qué medida las reformas a nivel nacional en el tipo fundamental del sistema electoral (o en elementos concretos del mismo) son emuladas en las reformas subsiguientes de los sistemas electorales regionales o, por el contrario, en qué medida reformas previas en los sistemas regionales actúan como precursoras de posteriores reformas en el nivel nacional.

Podría cuestionárseme por qué he decidido estudiar estos países y no otros que, potencialmente, podría ser incorporados a la muestra de casos. Entre esos países, a mi juicio, pueden destacarse tres: Austria, Suiza y Reino Unido. Se ha decidido no incorporar el caso de Austria porque, a pesar de ser un Estado federal, sus nueve *Länder* poseen un poder muy limitado: sus competencias son limitadas y de escasa entidad. De hecho, la propia Constitución austriaca impone la congruencia de los sistemas electorales empleados en el nivel nacional y subnacional (Massicotte, 2000: 102). Ello ha hecho preferible seleccionar Alemania, un país federal consolidado y cuyo sistema electoral nacional, un sistema de representación proporcional personalizada, ha servido y sigue sirviendo como modelo de referencia mundial en los debates sobre diseño y reforma electoral (Shugart y Wattenberg, 2001). Un sistema que también comparten la mayoría de *Länder*, aunque presenten variaciones entre sí en algunos elementos, como se analizará en el capítulo correspondiente.

Respecto a Suiza, son varios los motivos por los que he decidido dejar a este país fuera del estudio. En primer lugar, se trata de un Estado federal compuesto por 26 cantones, lo que hace muy difícil su estudio en profundidad. Relacionado con esto último, la barrera del idioma era importante, dado que en la mayoría de los cantones se habla alemán (y en algunos incluso romanche). Otra de las dificultades que entraña el estudio de los cantones suizos es que la inmensa mayoría de ellos poseen una población muy reducida, lo que dificulta la existencia de información sobre las características de su sistema institucional. Por ejemplo, solo uno de los cantones supera el millón de habitantes (Zúrich), solo cuatro superan el medio millón, y ocho de ellos se sitúan por debajo de 100.000 habitantes. Asimismo, el sistema político suizo es ciertamente peculiar, y por

ello en buena parte de los estudios comparados aparece como un caso desviado en muchas cuestiones. Una de ellas, especialmente importante a los efectos de esta investigación, es la del uso frecuente de instrumentos de democracia directa como el referéndum, lo que, en cierto modo, resta relevancia al estudio de los sistemas electorales y sus instituciones representativas en comparación con las de otros países y regiones.

El caso del Reino Unido es, de entre los que han quedado fuera de la selección de casos, uno de los más interesantes. Lo es porque, en lugar de replicarse el clásico sistema mayoritario con distritos uninominales (*first past the post*) existente en el nivel nacional, tres de sus “naciones constitutivas” han optado por tipos de sistemas diferentes: sistemas de representación proporcional personalizada (*mixed-member electoral system*; o *additional member system*) en el Parlamento de Escocia y la Asamblea Gales (Dunleavy y Margetts, 2001); y sistema de voto único transferible (*single transferable vote*) en la Asamblea de Irlanda del Norte (Bohrer y Krutz, 2004). Sin embargo, se ha decidido no incluir el caso del Reino Unido por un motivo fundamental. Ese motivo tiene que ver con que los parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte no se establecieron hasta 1999, en el marco de la *devolution* que tuvo lugar bajo el gobierno laborista de Tony Blair. Por ello, solo se han celebrado cinco elecciones regionales y, en consecuencia, no se han podido producir reformas electorales en los veinte años de autogobierno². No se podría poner a prueba la existencia de convergencia o divergencia entre los sistemas electorales regionales entre sí y respecto al sistema electoral nacional. Además, las regiones británicas no pueden regular los sistemas electorales de sus propias elecciones. Y es que en el Reino Unido las leyes de devolución (*Devolution Acts*) son formalmente leyes que aprueba el Parlamento de Westminster, por más que dichas leyes sean negociadas entre el gobierno nacional y los partidos políticos que representan las reivindicaciones de autogobierno a nivel regional y que finalmente se aprobasen mediante referéndums regionales.

A pesar de que también se celebran elecciones regionales en lugares como Åland (Finlandia) o Azores y Madeira (Portugal), estas regiones insulares solo representan una pequeña porción del territorio nacional y del total de su población, por lo que se ha decidido no incluirlas tampoco en el estudio. Tampoco se incluyen regiones donde se

² La única modificación electoral con cierta relevancia se produjo en Irlanda del Norte en el año 2017, cuando se decidió reducir el tamaño de su Asamblea de 108 a 90 escaños.

celebran elecciones directas, pero cuyo nivel de autonomía política es escaso, como las regiones de Francia o de Grecia.

3. El diseño y la estructura de la tesis

Tras esta introducción, la tesis se estructura en cuatro partes. La primera está dedicada al marco teórico. En él realizo un repaso a la literatura más relevante que se ha ocupado de los sistemas electorales como variable dependiente. Por tanto, en esa primera parte expongo las principales aportaciones realizadas sobre diseño, estabilidad y reforma de los sistemas electorales, incluidas aquellas que se ocupan sobre los actores que intervienen en los procesos de reforma de los sistemas electorales y sus motivaciones.

El marco teórico se completa con un repaso de la literatura que puede contribuir a explicar la homogeneidad o heterogeneidad de los sistemas electorales entre sí, así como su congruencia o diferenciación respecto al sistema electoral nacional. Para ello, presto atención a cuestiones inexploradas en la literatura sobre sistemas electorales como el concepto de difusión, un fenómeno muy estudiado en el campo de las políticas públicas, pero poco en el ámbito del diseño de instituciones y apenas en el de los sistemas electorales.

En la segunda parte de la tesis, la más extensa, realizo un estudio comparado de los sistemas electorales de cada uno de los cuatro países, Alemania, Bélgica, Italia y España. En los cuatro capítulos abordo el origen y sucesivas reformas de los sistemas electorales empleados a nivel regional de cada uno de ellos. El número de entes regionales en cada país, así como la cantidad de información disponible, exigen que el enfoque sea ligeramente distinto en cada capítulo. En el caso alemán e italiano la aproximación ha sido necesariamente general o panorámica, profundizando en las etapas más importantes de la evolución de las reglas electorales de los *Länder* y *Regiones* e identificando patrones y tendencias comunes. Debido al inferior número de entes territoriales, el caso belga, en cambio, permite realizar un estudio mucho más pormenorizado de cada una de las reformas que se han producido en sus *Regiones*, lo que me facilita poder analizar en profundidad algunos de los procesos de reforma electoral acontecidos e identificar los actores más relevantes en cada uno de ellos y desentrañar sus motivaciones. El último capítulo del primer bloque, dedicado al caso español, combina las dos aproximaciones. En primer lugar, el capítulo adopta una perspectiva de conjunto, en la que doy cuenta de los orígenes de los sistemas electorales autonómicos y explico cuáles fueron las modificaciones que experimentaron con la aprobación de las primeras leyes autonómicas.

En una segunda parte, realizo una descripción de pequeños estudios de caso de cada uno de los procesos de reforma electoral que se han producido a nivel autonómico.

Aunque el objeto central de la tesis es el diseño y reforma de los sistemas electorales a nivel regional, en los cuatro capítulos he creído oportuno prestar atención, asimismo, a los orígenes y reformas de los sistemas electorales en el nivel nacional. Sería un sinsentido analizar las reglas regionales de forma aislada, en el vacío, de espaldas a lo que sucede en el ámbito nacional y, por tanto, ignorando las interacciones e influencias recíprocas entre niveles de gobierno. Es por ello que los sistemas electorales nacionales alemán, belga, italiano y español han servido en todo momento como elemento de referencia. El estudio de su origen y evolución me ha permitido comprobar en qué medida se producen pautas de difusión entre niveles de gobierno. En este sentido, la tesis corrobora las expectativas que apuntan a la existencia de influencias recíprocas entre los niveles nacional y regional, es decir, se constata la existencia de difusión institucional en el diseño y reforma de los sistemas electorales en los países estudiados.

En cada capítulo, el análisis comparado de las distintas regiones a nivel regional lo es entre las regiones de un mismo país (*within-nation comparisons*). Ello obedece a que el interés del estudio reside en comprobar la existencia en un momento inicial de homogeneidad o heterogeneidad de los sistemas electorales regionales dentro de un mismo país entre sí y, sobre todo, de examinar las pautas de congruencia o diferenciación respecto al sistema electoral nacional y de su convergencia o divergencia a lo largo del tiempo. De ahí el sentido de estudiar en nivel regional de cada país aisladamente, caso por caso. Por lo demás, a menudo resulta más fácil controlar en dimensiones políticas, culturales, históricas y socioeconómicas las unidades subnacionales dentro de un mismo país, que hacerlo entre unidades subnacionales de distintos países (Snyder, 2001: 96).

La ventaja de este diseño de investigación reside en que, al comparar de forma independiente y separada diferentes sistemas políticos a nivel regional, se evita un problema central de la investigación comparativa internacional. Las comparaciones de los estados nacionales deben tener en cuenta formas políticas y regulaciones específicas, así como contextos institucionales particulares. Sin embargo, es menos difícil crear condiciones *ceteris paribus* para una comparación sistemática de sistemas subnacionales (Snyder, 2001). Como las regiones de un mismo país son unidades dentro del mismo marco político nacional, comparten muchas características que pueden tratarse como constantes. Las regiones de un mismo país ofrecen oportunidades particularmente

adecuadas para la aplicación del método comparado, ya que permiten el establecimiento de relaciones entre unas pocas variables, al tiempo que controlan muchas otras variables. En este sentido, la comparación sistemática de las regiones dentro de un mismo país tiene la ventaja de satisfacer las exigencias de los diseños de investigación de sistemas más similares (*most-similar systems research design*) (Przeworski y Teune, 1970).

Ahora bien, este enfoque tiene una importante limitación y reside en la imposibilidad de generalizar los resultados más allá de las regiones del país objeto de estudio. De ahí el interés de dedicar varios capítulos a varios Estados compuestos distintos como son Alemania, Italia, Bélgica y España, como forma de combinar las comparaciones entre unidades subnacionales dentro de cada uno de los países. El objetivo, en suma, consiste en formular proposiciones generadas inductivamente a partir del estudio de los casos de cuatro importantes países compuestos europeos.

La tercera parte de la tesis, más breve que la anterior, la he dedicado en exclusiva al estudio de los procesos de reforma electoral entre tres comunidades españolas: Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Canarias. El asunto de las reformas de los sistemas electorales autonómicos ha recibido una escasa atención, a pesar de que en los últimos años se han producido reformas electorales relevantes, y de que muchas de ellas ofrecen interesantes lecciones para la literatura sobre sistemas electorales. La decisión obedece, además, al interés que los sistemas electorales autonómicos despertaron en mí ya desde mis primeros años de formación universitaria, lo que me ha permitido acumular abundante información al respecto a lo largo del tiempo. La cantidad de información necesaria para que los estudios de caso puedan ser efectuados con garantías.

De modo que esta tercera parte contiene tres capítulos específicos sobre las reformas electorales en cada una de las tres comunidades autónomas mencionadas. La selección de estos tres casos no solo se explica por ser los tres en los que se han experimentado reformas más recientemente, sino que cada uno de ellos ofrece un modelo de proceso reformista distinto, evidenciando que las reformas electorales se producen de formas y en contextos bien distintos. En esta materia, no todos los caminos llevan a Roma (la mayoría de procesos iniciados no desemboca en una reforma electoral); y, entre los que sí lo hacen, existen importantes diferencias en los itinerarios que conducen a ese destino.

En este sentido, en cada uno de estos capítulos he realizado estudios de caso en profundidad, adentrándome en los entresijos del proceso reformista, recopilando una información muy variada. Mi principal fuente de información han sido los materiales y discursos parlamentarios que fueron sedimentándose a lo largo de las distintas fases procedimentales, pero también he obtenido información valiosa realizando entrevistas a políticos que participaron en los procesos reformistas. Gracias a esa abundante información, he podido identificar las distintas fases de cada proceso reformista, los momentos clave, así como los intereses, motivaciones y estrategias de los actores intervinientes. En definitiva, he podido reconstruir estos complejos procesos de reforma institucional a partir de tres casos que nos brinda la reciente historia política autonómica.

Las sucesivas reformas electorales de Castilla-La Mancha constituyen un ejemplo inmejorable de reformas electorales ejecutadas por partidos en el poder cuyo objetivo es la manipulación de las electorales en beneficio propio. La reforma electoral de Murcia en 2015 pone de manifiesto cómo las reformas electorales pueden serles impuestas a los partidos en el poder cuando gobiernan en minoría, por parte de varios partidos de la oposición capaces de trenzar una coalición reformista en su contra. Por último, las reformas electorales en Canarias de 1996 y, especialmente, la de 2018, evidencian la importancia de las dinámicas multinivel en Estados compuestos como el español. Tanto la reforma murciana de 2015 como especialmente la reforma canaria de 2018 ponen de relieve la importancia de la existencia de foros cívicos que presionen, medien y coordinen a los partidos en favor de la reforma electoral. Además, los tres casos ejemplifican la actitud absolutamente deferente del Tribunal Constitucional español en relación con diseños y reformas de sistemas electorales jurídicamente controvertidos, frente al considerable activismo judicial exhibido por los tribunales de Alemania, Italia y Bélgica.

La cuarta parte de la tesis está dedicada al capítulo de las conclusiones. En ellas trato de subrayar las que, a mi modo de ver, son las principales contribuciones de la tesis doctoral a la “ciencia de los sistemas electorales”. También señalo cuál es la principal limitación de la misma. Una vez realizado lo anterior, estoy en condiciones de apuntar las que, a mi juicio, pueden ser interesantes agendas de investigación futuras.

Referencias bibliográficas

- Ahmed, Amel (2013). *Democracy and the Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blais, André (ed.) (2008). *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, Shaun, y Todd Donovan (2008). Election Reform and (the Lack of) Electoral System Change in the USA. En A. Blais (ed.). *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform* (pp. 90-111). Oxford: Oxford University Press.
- Colomer, Josep María (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 39-63.
- Colomer, Josep M. (ed.) (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave.
- Duverger, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Paris: Amand Colin.
- Gallagher, Michael (2005). Conclusion. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (eds.). (2005a). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (2005b). Introduction to electoral systems. En M. Gallagher y P. Mitchell, (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2004). Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 83-142.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara de Cara, Juan Carlos y Francesc Vallès Vives (2007). *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.) (2002). *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon.
- Hazan, Reuven y Monique Leyenaar (eds.) (2012). *Understanding Electoral Reform*. Londres: Routledge.

- Hooghe, Liesbet; Gary Marks; Arjan H. Schakel; Sandra C. Osterkat; Sarah Niedzwiecki y Shair-Rosenfield (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance (Vol. 1)*. Oxford: Oxford University Press.
- Jacobs, Kristof T. E. y Monique Leyenaar (2011). A conceptual framework for major, minor, and technical electoral reform. *West European Politics*, 34(3), 495-513.
- Johnston, Ron J. y Charles J. Pattie (2001). Campaigning and split-ticket voting in new electoral systems: the first MMP elections in New Zealand, Scotland and Wales. *Electoral Studies*, 21(4), 583-600.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell, (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- 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*. Oxford: Oxford University Press.
- Massicotte, Louis (2000). Elections in Federal Countries. En R. Rose (ed.). *International Encyclopedia of Elections* (pp. 101-104). Washington, DC: CQ Press.
- Massicotte, Louis (2003). To create or to copy? Electoral systems in the German Länders. *German Politics*, 12(1), 1-22.
- Nohlen, Dieter (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. En A. Lijphart y B. Grofman (Eds.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (pp. 217-224). Nueva York: Praeger.
- Norris, Pippa (1995). Introduction: The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, 16, 3-8.
- Núñez, 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.
- Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Pallarés, Francesc (1998). Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales. En J. Montabes, (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Pilon, Dennis (2013). *Wrestling with Democracy: Voting Systems as Politics in the Twentieth-Century West*. Toronto: University of Toronto Press.

- Przeworski, Adam y Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Rae, Douglas W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws* (2a ed). New Haven: Yale University Press.
- Rahat, Gideon (2011). The Politics of Electoral Reform. The State of Research. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 21(4), 523-543.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Renwick, Alan (2018). Electoral System Change. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen, y M. S. Shugart (Eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 113-132). Oxford: Oxford University Press.
- Renwick, Alan y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the ballot. The personalization of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. y Martin P. Wattenberg (eds.) (2001). *Mixed- Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.
- Snyder, Richard (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in comparative international development*, 36(1), 93-110.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989). *Seats & Votes*. New Haven & London: Yale University Press.

CAPÍTULO 1. Los sistemas electorales regionales como variable dependiente

It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may (...) serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments without risk to the rest of the country

Louis Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos, 1916 y 1939
(New State Ice Co v. Liebman, 1932, p. 311)

Durante décadas, el estudio de los sistemas electorales estuvo absolutamente volcado en el análisis de sus efectos sobre los sistemas de partidos y la desproporcionalidad (entre otros muchos, Duverger, 1951; Rae, 1971; Taagepera y Shugart, 1989; Lijphart, 1994; Cox, 1997). Los sistemas electorales eran estudiados como variables independientes y apenas existían trabajos que abordasen los orígenes de los sistemas electorales o que analizaran las causas de las escasas reformas electorales que se habían producido. Sin embargo, con el cambio de siglo, comenzaron a realizarse investigaciones que estudian las reglas electorales también como variable dependiente, es decir, que buscan conocer los factores que determinan el diseño, estabilidad y reformas de los sistemas electorales. Esta tesis doctoral se inserta precisamente en esta literatura, por lo que dedicaré buena parte de este capítulo de contenido teórico a repasar las contribuciones más relevantes que se han ocupado de los sistemas electorales como variable dependiente.

Ahora bien, esta literatura sería insuficiente por sí sola para responder a las preguntas planteadas en el capítulo introductorio. Los trabajos sobre sistemas electorales apenas han prestado interés a los orígenes y reformas de los sistemas electorales del nivel regional, y menos aún a su interacción con los sistemas electorales nacionales. De ahí que el capítulo comience con un análisis de trabajos que pueden contribuir a explicar la congruencia o diferenciación de los sistemas electorales regionales respecto a su respectivo sistema nacional, así como la homogeneidad o heterogeneidad que presentan entre ellos. Para ello, presto atención a cuestiones poco analizadas en la literatura sobre sistemas electorales, como puede ser el fenómeno de la difusión institucional en sistemas multinivel o la importancia de la secuencia en la que se celebran las elecciones.

1. Algunas expectativas sobre el diseño y reforma de los sistemas electorales regionales

Como se acaba de señalar, la literatura dedicada al estudio de los sistemas electorales apenas ha prestado atención al nivel regional de gobierno. Poco sabemos sobre los rendimientos de los sistemas electorales regionales, pero menos aún sobre los condicionantes que están detrás del diseño y reforma de los sistemas electorales regionales. Tampoco existen estudios que indaguen sobre las causas que ayudan a explicar por qué las regiones tienden a imitar o a diferenciarse del sistema electoral nacional a la hora de diseñar sus propias reglas electorales o a qué obedece la homogeneidad o heterogeneidad de las regiones entre sí. En esta primera parte se esbozan algunas expectativas sobre las causas que podrían explicar estos fenómenos.

1.1. El nivel de autogobierno

Existe *congruencia* cuando, en una entidad regional concreta, se emplea un mismo sistema electoral tanto para las elecciones nacionales como para las regionales respectivas. En algunos Estados compuestos, la congruencia viene impuesta por la propia constitución nacional. Es el caso de Austria, Brasil, México, Sudáfrica o Malasia (Massicotte, 2000: 102). En otros, sin embargo, las constituciones guardan silencio al respecto. Al no haber constreñimientos jurídicos, se deja abierta la posibilidad a que exista o no congruencia institucional entre niveles de gobierno, lo que, al menos en el plano teórico, permite la existencia de diferencias entre los distintos sistemas electorales regionales y el sistema electoral nacional.

En términos abstractos, cabría esperar que aquellas regiones que disfrutaran de un mayor nivel de autogobierno o mayor margen de autonomía política sean aquellas cuyos sistemas electorales puedan diferenciarse más del sistema electoral nacional. También cabe esperar que se diferencien en mayor medida respecto al resto de regiones, si existen diferentes grados de autonomía política entre los distintos entes regionales de un mismo país. Esta es precisamente la idea que manejan Reynolds et al. (2005: 144) en el *IDEA Handbook of Electoral System Design*, una obra que analiza el diseño de los sistemas electorales de todo el mundo: “cuanta más autonomía tenga una región, menor será la presión para que sus reglas electorales se parezcan a las de otros Estados o provincias. El hecho mismo de ser una jurisdicción autónoma implica que sus atributos y necesidades sean bastante distintos de los de otras áreas”. De ahí que quepa la expectativa de que, a

mayor nivel de autonomía política, mayor nivel de innovación en materia de sistemas electorales y, en consecuencia, mayores posibilidades de diferenciación respecto al sistema electoral del nivel nacional y respecto al resto de los sistemas regionales.

Ahora bien, cabe hacer una matización a lo anterior. Una cosa es que una región disfrute de un amplio margen de autonomía política, es decir, que posea un importante número de competencias constitucionalmente atribuidas dentro de las cuales sus instituciones puedan desplegar su actividad político-administrativa de manera autónoma; y otra distinta es que la región tenga la “competencia” sobre el diseño de sus instituciones de autogobierno y, más concretamente, sobre el diseño de su sistema electoral.

Además, podemos encontrar situaciones intermedias entre aquellas autoridades regionales que disponen de un margen de libertad absoluto para dotarse de sus propias reglas electorales y aquellas otras en las que el sistema electoral les viene impuesto por las autoridades nacionales. Así, puede darse una situación en la que las autoridades regionales pueden elegir su propio sistema electoral, pero esa elección debe moverse dentro del estreñimiento establecido por la constitución de ese país, y que puede imponer para las regiones sistemas electorales pertenecientes a un determinado tipo de familia de sistemas electorales. Sería el caso, por ejemplo, del artículo 152.1 de la Constitución Española (y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español que ha generalizado su aplicación al conjunto de Comunidades Autónomas), que impone que los sistemas electorales autonómicos sean de tipo proporcional. Otro ejemplo sería el de las regiones belgas. Como se verá en el capítulo correspondiente, algunos elementos de sus sistemas electorales regionales, como las circunscripciones, pueden ser regulados autónomamente por las propias regiones; mientras que otros, como las barreras electorales, les vienen impuestos desde la legislación nacional, al entenderse que no forman parte de su “autonomía constitutiva”.

En otras ocasiones, sucede que las constituciones protegen algunos derechos y libertades básicos como el derecho de sufragio activo y pasivo, y principios como la libertad o la igualdad de sufragio, y, a partir de ellos, los tribunales realizan interpretaciones expansivas que condicionan el margen de autonomía del que disponen las autoridades a la hora de diseñar sus propios sistemas electorales. Encontramos ejemplos de ello en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán, del Tribunal Constitucional belga y de la Corte Constitucional italiana. De ahí que una expectativa alternativa a la anterior, está relacionada con el margen de autonomía

específico del que disfrutaban las regiones en materia de diseño electoral: cabe esperar que cuanto mayor sea la libertad de las regiones para elegir sus propios sistemas electorales sin ningún tipo de constreñimiento jurídico-constitucional, mayor nivel de innovación en materia de sistemas electorales.

1.2. La nacionalización del sistema de partidos

¿Qué papel pueden desempeñar los partidos en este aspecto del diseño institucional a nivel regional? Una respuesta tentativa es que los partidos políticos pueden contribuir a que se produzca cierta homogeneización en materia electoral. Así, cuanto más parecido sea el sistema de partidos en las distintas regiones, más fácil será que se produzca esa homogeneidad en el diseño electoral.

A esta idea se la denomina nacionalización del sistema de partidos (Caramani, 2004), es decir, la homogeneidad territorial de los resultados electorales o el grado en que los partidos reciben niveles de apoyo electoral similares a lo largo del país (Jones y Mainwaring, 2003: 140). La nacionalización de los sistemas de partidos se refiere, pues, “a la medida en que los partidos compiten con igual fuerza en las distintas unidades geográficas dentro de una nación” (Kasuya y Moenius, 2008: 136). En definitiva, como señalan Lago y Montero (2010: 367), “en los sistemas de partidos muy nacionalizados los porcentajes de voto de cada partido son similares a lo largo de todas las unidades geográficas de un país, mientras que en los poco nacionalizados esos porcentajes de voto conocen variaciones sustantivas”.

Pues bien, el grado de nacionalización de un sistema de partidos podría explicar el grado homogeneidad o heterogeneidad en el diseño de los sistemas electorales regionales entre sí. Cabe esperar que, si el apoyo a los partidos está equitativamente distribuido a lo largo del territorio del país, la tendencia sea a la homogeneidad entre los distintos sistemas electorales regionales y en última instancia a la congruencia respecto al sistema electoral nacional. Dicho a contrario: una menor nacionalización de los sistemas de partidos, es decir, una situación en la que los partidos compiten electoralmente de forma dispar en los diferentes territorios, puede propiciar diferencias en el diseño de los sistemas electorales regionales entre sí y entre algunos sistemas electorales regionales y el sistema electoral nacional.

Sería el caso, por ejemplo, de los *Länder* alemanes, donde los liberales del FDP, que aprovechaban su papel como partido bisagra –en un sistema que durante varias décadas fue de “dos partidos y medio”– para introducir modificaciones electorales, tales como la implantación del segundo voto en los sistemas de representación proporcional personalizada alemanes o el cambio en la fórmula electoral empleada durante los años ochenta. También puede mencionarse el caso del PSOE, que en el período 2002-2005 introdujo cuotas electorales, fundamentalmente las “listas cremallera”, en comunidades autónomas donde gobernaba (Islas Baleares, Castilla-La Mancha y Andalucía). O el caso del Partido Popular cuando atesoró un extenso poder institucional en las comunidades autónomas durante la legislatura 2011-2015 y presentó un buen número de propuestas de reforma electoral para reducir el tamaño de los Parlamentos autonómicos con el fin, decía, de contribuir a la austeridad de los poderes públicos y que acabó implementándose en Cantabria y Castilla-La Mancha. Cierta tipo de propuestas de reforma electoral se convierten en algo de lo que hace gala esa organización política, actuando de forma concertada en los distintos territorios y patrocinando un mismo tipo de propuestas.

1.3. La difusión institucional

La existencia de pautas de difusión institucional podría ser una de las explicaciones de la congruencia de los sistemas electorales regionales respecto al nacional y de la homogeneidad de los sistemas regionales entre sí. Graham et al. (2013: 675) entienden que existe difusión cuando la decisión de un gobierno acerca de adoptar una innovación en una política pública es influenciada por decisiones adoptadas previamente por otros gobiernos. Es decir, las decisiones sobre una política pública son interdependientes, en la medida en que un país o región observan lo que otros países o regiones han hecho previamente y condicionan sus propias decisiones políticas en base a esas observaciones.

Es posible detectar pautas de difusión en múltiples áreas. Dentro de la ciencia política, encontramos trabajos dedicados a la difusión en varios subcampos (relaciones internacionales, política comparada, etc.), entre los que despiden los estudios sobre difusión en las políticas públicas (Gilardi y Wasserfallen, 2019). Dentro de la política comparada, destacan aquellos dedicados a la difusión de los tipos de regímenes democráticos. Por ejemplo, Brinks y Coppedge (2006), en su estudio sobre el grado de democratización de los países de la tercera ola democrática, demuestran la existencia de un tipo de difusión democrática que ellos denominan *neighbor emulation*, es decir, una

tendencia entre países vecinos a converger en el nivel de democratización. También encontramos estudios como el de Tarr (2016), donde una de las explicaciones para la reforma de las Constituciones de los Estados estadounidenses es precisamente el efecto emulación que se produce cuando algunos deciden seguir el ejemplo de otros Estados haciendo suyas las innovaciones de reformas previas.

También encontramos bastantes estudios sobre difusión en el ámbito de la implementación de cuotas electorales (Krook, 2009; Hughes et al. 2015). Así, existen múltiples trabajos que han puesto a prueba la teoría del contagio, según la cual, cuando los partidos pequeños comienzan a promover activamente a las mujeres como candidatas, los partidos más grandes encontrarán incentivos para seguir su ejemplo y el contagio tenderá a extenderse por todo el sistema de partidos. Otros estudios sugieren que los mecanismos de difusión se comprenden mejor si se va más allá de la competencia electoral, y se asume que los partidos también se adaptan a la innovación política a través del aprendizaje y la emulación (Simón y Verge, 2017). En esta misma línea, también existen trabajos que estudian la difusión de las cuotas en las legislaciones electorales (Meier, 2004; Verge, 2012).

Sin embargo, como señalan Monique Leyenaar y Reuven Hazan (2011: 443), menor atención se ha prestado a “la relevancia de la difusión y el contagio como posible fuente de la reforma electoral”. Solo recientemente han comenzado a aparecer algunos estudios sobre difusión en esta materia.

En materia de sistemas electorales podemos definir la difusión como el fenómeno por el que las decisiones sobre el diseño o reforma de los sistemas electorales de una autoridad política se ven influidas o condicionadas por las decisiones adoptadas previamente por otras autoridades políticas respecto al diseño o reforma de sus propios sistemas electorales.

En su trabajo sobre tipos de sistemas electorales, Blais y Massicotte (1997) demuestran que el sistema mayoritario de distritos uninominales a una sola vuelta es especialmente popular entre las antiguas colonias británicas, por lo que llegan a la conclusión de que la adopción de sistemas mayoritarios en los nuevos países descolonizados se trata de un legado colonial británico. Esta misma idea se refleja en el trabajo de Lundell (2010), donde el autor examina el origen de las reglas electorales en el

período de la descolonización que siguió a la Segunda Guerra Mundial y muestra que numerosos países heredaron sus sistemas electorales de las antiguas potencias coloniales.

Asimismo, Lundell argumenta que también existe una difusión institucional en las grandes áreas regionales del mundo, en la medida en que se produce una agrupación geográfica de sistemas electorales similares, existiendo, por tanto, una imitación institucional entre países dentro de una misma región. Dicho de otro modo, existe relación entre que un país opte por un determinado sistema electoral y que ese mismo tipo de sistema electoral se hubiese puesto en práctica previamente en otro país de la misma región geográfica. Esta idea corrobora estudios previos como el de Blais y Massicotte (1997), donde los autores observan que los sistemas electorales proporcionales son bastantes habituales en Europa y América del Sur, mientras que los sistemas mayoritarios de distritos uninominales a una sola vuelta son típicos de América del Norte y Asia. Todo ello sugiere la presencia de un proceso de difusión mediante el cual los países habrían observado a sus vecinos regionales y les habrían imitado al diseñar sus propias reglas electorales.

Como señala Katz (2005: 74), es posible hablar de *modas* en las reformas electorales. Puede ponerse como ejemplo el auge de los sistemas electorales mixtos a finales del siglo XX en varios países del mundo (Shugart y Wattenberg, 2001); o la tendencia en los países europeos en adoptar a partir de 1945 reformas orientadas a la personalización de sus sistemas electorales (Renwick y Pilet, 2016). Un estudio reciente de Bol, Pilet y Riera (2015) aporta evidencia empírica que demuestra la existencia de tendencias internacionales de reformas electorales consistentes en la adopción de magnitudes de distrito bajas y barreras electorales elevadas. Ese trabajo corrobora la necesidad de tener en cuenta la difusión o el contagio entre países vecinos en la adopción y reforma de los sistemas electorales. Cabe subrayar, por último, que es precisamente Europa la región mundial donde Lundell (2010) y Bol et al. (2015) observan una mayor difusión entre sistemas electorales de distintos países.

Cuando se diseñan o adoptan instituciones políticas, es natural fijarse en los arreglos institucionales de los países vecinos, entre otras cosas, porque son países que en muchas ocasiones compartir una historia, una cultura o un idioma similar. Hay que tener en cuenta que el conocimiento técnico sobre sistemas electorales por parte de los políticos es habitualmente limitado, y muchas de las opciones posibles dentro del catálogo de sistemas electorales comparados pueden suscitar recelos debido a que su mecánica no

siempre resulta asequible o fácil de comprender, o existe incertidumbre acerca de sus consecuencias. Por consiguiente, es probable que los decisores recurran a la imitación de los diseños institucionales de países adyacentes que, de algún modo, aportan certidumbre sobre su funcionamiento y sobre sus posibles efectos. Por lo demás, es evidente que hay países o regiones que, por distintos motivos (su historia, su potencial económico, o incluso su cultura), son más prestigiosos que otros y, por tanto, más susceptibles de ser imitados en sus instituciones.

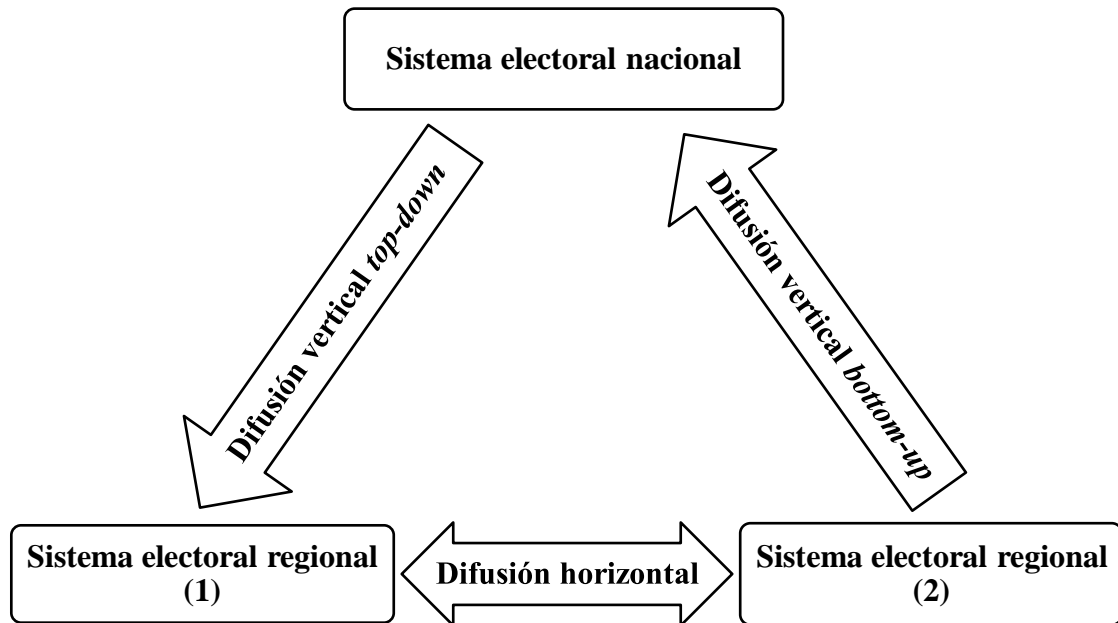
Por consiguiente, si algunos trabajos acreditan la existencia de fenómenos de difusión regional internacional (Blais y Massicotte, 1997; Lundell, 2010; Bol et al., 2015), con mayor motivo cabe esperar que también sucedan con sistemas electorales en el interior de un mismo país. Sería un tanto ingenuo pensar que el diseño y reforma de los sistemas electorales de las regiones de un mismo país fuesen independientes entre sí y los debates al respecto transcurriesen de espaldas a lo que sucede en otras regiones o en el propio nivel nacional. La expectativa de esta tesis doctoral es que en sistemas políticos multinivel como los estudiados exista difusión institucional en materia de sistemas electorales.

Ahora bien, en Estados compuestos, es decir, en sistemas políticos jerárquicos o multinivel, donde existen dos niveles de gobierno (nacional y regional), pueden darse distintos tipos de difusión. En un plano abstracto, cabe identificar hasta tres modelos de difusión distintos: vertical desde el nivel nacional hacia el regional, es decir, *top-down*; vertical desde el nivel regional hacia el nacional, es decir, *bottom-up*; y, por último, horizontal entre regiones (Figura 1).

La difusión vertical que se produce desde el nivel nacional hacia el regional (*top-down*) es la forma de difusión más probable, debido a la mayor atracción y poder de influencia que en líneas generales ejerce el nivel nacional sobre las regiones. Son fundamentalmente las características de la autoridad que adopta un arreglo institucional o que introduce una innovación electoral las que pueden influir en la probabilidad de que las regionales sigan sus pasos. En términos generales, las autoridades nacionales despiertan una mayor atención en los niveles subnacionales que al revés. Existe una cierta jerarquía entre niveles. De hecho, en los sistemas multinivel, los propios partidos políticos también están organizados de forma jerárquica entre niveles. De ahí que el mecanismo causal que quepa esperar en este tipo de difusión sea la *emulación o imitación*: una entidad regional puede emular a la nacional sin preocuparse por sus efectos, es decir, la imitará

para parecerse a ella, simplemente porque es percibida como líder o modelo de referencia y, en consecuencia, entenderá que seguir sus pasos es algo deseable y que aporta garantías, especialmente en momentos fundacionales en los que existe una mayor incertidumbre.

Figura 1.1. Tipos de difusión entre sistemas electorales en sistemas multinivel



Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, también puede darse difusión vertical desde el nivel regional hacia el nacional (*bottom-up*). Diversos estudios acreditan cómo en ocasiones las autoridades nacionales deciden adoptar políticas que previamente han sido ensayadas en los *bancos de pruebas* regionales. En un artículo dedicado a estudiar la influencia multinivel en la adopción de políticas federales en los Estados Unidos, Boeckelman (1992) demuestra que, en algunos tipos de políticas públicas, los Estados han actuado como “laboratorios de democracia” en determinadas coyunturas. A la misma conclusión llega Sugiyama (2011) para Brasil respecto a las presiones de abajo hacia arriba derivadas de la competencia intergubernamental entre los Estados brasileños y que resultaron clave para la emulación por parte del gobierno federal de programas de transferencias monetarias condicionadas. De modo que, cuando los gobiernos regionales innovan, en ocasiones consiguen tener algún tipo de influencia política que conduce a una suerte de “nacionalización” de las innovaciones. La metáfora de los Estados federados como

laboratorios, que ha resultado tan fértil para el estudio de la difusión entre niveles en el campo de estudio de las políticas públicas, puede también ser útil en el ámbito de las instituciones, tanto en lo que se refiere a mecanismos de democracia representativa como de democracia directa (Eder et al., 2009).

Por último, existe un tercer tipo de difusión, la *difusión horizontal*, que es la que puede producirse entre regiones. Muchos trabajos han demostrado que en la adopción de determinadas políticas públicas se producen procesos a través de los cuales las entidades de un mismo nivel de gobierno en un sistema federal adoptan las innovaciones introducidas por otras previamente (Walker, 1969; Gray, 1973; Freeman, 1985; Lutz, 1987). Sabemos que algunas entidades regionales adoptan los modelos o instituciones políticas introducidos por otras entidades regionales que se han revelado como satisfactorios o, al menos, han sido considerados o percibidos como exitosos (Shipan y Volden, 2008: 841-842). Por ello, el mecanismo causal esencial de estos dos tipos de difusión sería el *aprendizaje*.

Por lo demás, a medida que una innovación causa fortuna y se extiende a nivel regional, su nacionalización será aún más probable. Como también será más probable que el resto de regiones adopten una innovación protagonizada por una región concreta si, entretanto, esa innovación ha sido incorporada ya nivel nacional. Por lo que tanto la difusión horizontal como la vertical *bottom-up* pueden estar relacionadas o retroalimentarse en algunos casos. En suma, las autoridades regionales pueden actuar como *laboratorios* de dos formas distintas: influyendo al nivel nacional en una forma de difusión vertical *bottom-up* e influyendo a otras autoridades regionales en una forma de difusión horizontal (Figura 1).

Ahora bien, cabe esperar esta difusión por aprendizaje a lo largo del tiempo. Si los encargados de diseñar o reformar un sistema electoral están interesados en conocer las consecuencias políticas y políticas de un diseño o reforma previos, es necesario que pase un tiempo para poder evaluar la efectividad de un sistema electoral o una innovación en particular. Es decir, a diferencia de la difusión por emulación, que es más probable en las fases iniciales de diseño electoral, la difusión mediante aprendizaje será más habitual en fases posteriores, esto es, a medida que otros sistemas electorales van poniéndose en marcha y quienes llevan a cabo la reforma electoral han tenido margen para evaluar los rendimientos de otras reformas previas.

Una vez precisadas cuáles son las formas de difusión que en abstracto podrían darse en un sistema multinivel, es preciso reflexionar sobre en qué momentos y situaciones cabe observar los distintos tipos de difusión.

1.4. Las coyunturas durante las transiciones y en periodos de estabilidad

La coyuntura existente durante la génesis de las instituciones es distinta a la que puede darse cuando se producen ulteriores debates sobre su reforma. Las transiciones a la democracia suelen ofrecer contextos diferentes a los de las democracias establecidas o que avanzan hacia su consolidación. Esa es precisamente la tesis que sostienen Sarah Birch et al. (2002) en su estudio sobre el diseño de los sistemas electorales en los países de la Europa postcomunista: cabe esperar dinámicas bien distintas en el diseño inicial de los sistemas electorales frente a las que se dan en sus posteriores reformas, introducidas una vez ya se han celebrado varias elecciones libres.

El diseño de los sistemas electorales durante una transición a la democracia suele insertarse en la lógica del cambio de régimen político. Durante las transiciones, el sistema de partidos se encuentra en proceso de formación, pues no ha habido aún tiempo para su estructuración o estabilización. Los propios partidos, muchos de ellos incipientes, también estarán tratando de consolidarse tanto a nivel orgánico como institucional. Por todo ello, sus preferencias en torno a las distintas reglas electorales alternativas estarán formándose y sus propios objetivos al respecto pueden ser difusos e incluso contradictorios (Benoit, 2007: 383-384). Además, aunque las preferencias de los partidos pueden venir motivadas ya desde esta primera etapa por la lógica de la maximización de la ventaja electoral, lo más probable es que sea en esa fase fundacional cuando los partidos puedan tomar en consideración intereses generales que trasciendan su interés particular cortoplacista. Así, pueden estar dispuestos a promover o procurar determinados bienes colectivos como la gobernabilidad, una adecuada representación del pluralismo político o la reconciliación entre grupos sociales enfrentados, entre otros (Taagepera, 2002).

Además, hay que valorar el importante papel que puede jugar la incertidumbre, que será especialmente acusada en coyunturas transicionales. Sin duda, el conocimiento limitado sobre las repercusiones asociadas a los distintos mecanismos electorales, así como la falta de información sobre los apoyos electorales propios y del resto de partidos competidores, influirá sobre las motivaciones y preferencias de los partidos y condicionará su capacidad estratégica (Andrews y Jackman, 2005). Por lo demás, y a

diferencia de otras cuestiones, las reglas del juego electoral deben ser consideradas legítimas por todos los participantes, esto es, deben ser apoyadas, si no unánimemente, por una amplia mayoría de los partidos (Benoit y Shiemann, 2001: 158).

En definitiva, durante las transiciones, la toma de decisiones sobre el sistema electoral puede estar muy condicionada por factores como la débil institucionalización de los partidos, los altos niveles de incertidumbre sobre los resultados electorales y la idea ampliamente compartida de que las reglas del juego electoral deben ser vistas como democráticas y aceptables por los principales actores políticos (Birch et al., 2002: 18).

Ahora bien, las decisiones que se tomen sobre el sistema electoral serán de una gran relevancia, no ya por los efectos que puedan desplegar en unas primeras elecciones, que habitualmente servirán para alumbrar los parlamentos que actuarán como asambleas constituyentes (Elster et al., 1998: 111); sino porque es probable que las reglas electorales cristalicen en un nuevo equilibrio difícil de alterar de nuevo en mucho tiempo. En este sentido, el institucionalismo histórico es un enfoque teórico que explica los arreglos institucionales como un legado de conflictos sociales pasados, adoptados en ciertos eventos históricos –como sin duda son las transiciones a la democracia– y que dejan su huella hasta el presente. La continuidad histórica de las instituciones políticas se atribuye principalmente así a “coyunturas críticas” (*critical junctures*), que impiden desarrollos alternativos (Collier y Collier, 2002). Las coyunturas críticas son períodos de génesis de instituciones en los que se adopta un arreglo institucional concreto entre las distintas alternativas posibles en ese momento dado. Dichas coyunturas son “críticas” porque, una vez que se selecciona una opción particular, se hace progresivamente más difícil volver al punto inicial y plantearse optar por otras alternativas disponibles (Mahoney, 2000: 513).

Un ejemplo de este tipo es el que ofrece Sarah Birch (2003: 18-19) para explicar el diseño de los sistemas electorales de los países postcomunistas. Como señala la autora, la selección del sistema electoral específico de cada país estuvo relacionada con el contexto inmediato en el que se estaba implementando el sistema electoral (por ejemplo, la conveniencia de evitar que los ex-comunistas ganasen las elecciones, los beneficios percibidos de un sistema de partidos con un número de fuerzas políticas reducido, etc.). También los actores políticos adoptaron en muchos casos una visión a largo plazo. La euforia de la transición permitió a muchos partidos trascender sus intereses puramente estratégicos y tomar decisiones de más largo alcance. Además, el alto grado de

incertidumbre que rodeaba las primeras elecciones significaba que los políticos actuaban detrás de un “velo de ignorancia”, es decir, que a menudo no estaban en condiciones de saber qué tipo de sistema electoral los beneficiaría, de ahí que diesen prioridad el interés colectivo.

Sin embargo, una vez que un sistema electoral se ha aplicado a unas elecciones concretas, se alterará el contexto. A partir de entonces, se disipará en buena medida la incertidumbre en torno a los apoyos electorales, así como la falta de información fiable sobre el funcionamiento de las reglas electorales y sus efectos. Los actores políticos conocerán mejor su fuerza electoral y la distribución geográfica de sus apoyos y, por tanto, podrán definir mejor sus intereses respecto al sistema electoral. Es decir, a partir de su puesta en marcha en unas elecciones, cabe esperar que los sistemas electorales se vuelvan más resistentes al cambio y la *path dependency* se convierta en un importante factor explicativo (Birch et al., 2002: 20).

En suma, si la primera etapa está presidida por la idea del compromiso con la democratización del sistema y por la incertidumbre sobre los efectos que pueden desplegar las reglas electorales, la segunda estará dominada por otro tipo de factores, entre los que destacan los cálculos estratégicos de las élites partidistas una vez conocidos sus apoyos y los efectos producidos por los sistemas electorales.

¿Cómo afectan estas distintas coyunturas al diseño y evolución de los sistemas electorales regionales? Para poder responder, me parece determinante preguntarse también en qué medida la ascendencia que puede ejercer el sistema electoral nacional sobre los sistemas electorales regionales es la misma durante la instauración de las instituciones regionales que en momentos posteriores. Es decir, si el nivel nacional puede desplegar la misma influencia en la fase inicial de diseño de los sistemas electorales regionales que después en ulteriores reformas de unas reglas electorales ya en vigor. Mi expectativa es que ese distinto carácter de las diferentes fases repercutirá en la capacidad de influencia que el sistema electoral nacional podrá ejercer respecto a los regionales en los distintos momentos.

Es posible que, en un primer momento, en los estadios iniciales de un proceso de descentralización, las entidades regionales sean más dependientes de las decisiones tomadas por el nivel nacional. Es decir, es más probable que se produzca una difusión vertical *top-down* y las regiones tenderán a la imitación o emulación del modelo de

referencia que tienen más próximo. De entrada, los partidos que se encuentran en el nivel regional suelen ser los mismos que en el nivel nacional y entre ellos suele existir una relación jerárquica. Pero más relevante aún es el contexto en el cual se decide sobre los sistemas electorales. La elaboración de un sistema electoral no deja de ser una situación excepcional. De ahí que la incertidumbre previa a unas elecciones fundacionales dificulte que los partidos puedan conocer el número de competidores con los que tendrán que medirse, así como calibrar con certeza cuáles serán sus apoyos electorales y los de sus adversarios. Todo ello dificultará la posibilidad de anticipar los efectos del propio sistema electoral (Andrews y Jackman, 2005).

En los momentos iniciales en los que se diseñan las instituciones regionales cabe esperar, pues, que imperen las lógicas de emulación que aporten certidumbre a sus protagonistas. Sin embargo, con el paso del tiempo, la falta de información sobre el funcionamiento de las instituciones y el contexto en el que operan irá despejándose y cada región podrá comenzar a describir dinámicas propias. Las autoridades se sentirán con mayor confianza para tomar sus propias decisiones de política institucional y, en consecuencia, tendrán más capacidad para innovar desde el punto de vista institucional.

Además, los sistemas de partidos regionales pueden evolucionar hacia “subsistemas” de partidos particulares y diferenciados. Así, los propios actores que operan en la arena regional, que pueden ser parcialmente distintos o poseer una fuerza dispar respecto a los actores del nivel nacional, acumularán un mayor conocimiento sobre los rendimientos de los sistemas electorales puestos en marcha, dispondrán de una mejor información con la que poder anticipar las repercusiones asociadas a los diferentes mecanismos electorales y desarrollarán sus propias preferencias. Esto puede incrementar las posibilidades de que sean partidarios de reformas electorales que mejoren sus perspectivas electorales y que supongan una innovación en el diseño de sus sistemas electorales. Es decir, una vez las instituciones se hayan consolidado, se asume que las reformas electorales responderán a las causas que la literatura clásica sobre reformas electorales ha ido identificando y que se expondrán con detalle a continuación.

Por lo demás, no todas las regiones son iguales. Cabe esperar que las regiones más importantes en términos poblacionales, geográficos, económicos, o aquellas que hayan hecho uso de su autonomía política en primer término, ejerzan una mayor influencia sobre el resto de regiones y sobre el nivel nacional de gobierno. En definitiva, cabe esperar que las regiones más relevantes o aquellas que hayan introducido innovaciones en sus

sistemas electorales en primer lugar ejerzan una mayor influencia en materia de diseño electoral. Un ejemplo de esto último sería lo sucedido en Italia con Toscana. Se trata de la región italiana que sin duda ha mostrado un mayor dinamismo y espíritu innovador en lo que respecta a su sistema electoral. Como se mostrará en el capítulo dedicado a Italia, es la región que mayor influencia ha ejercido en el diseño de los distintos sistemas electorales nacionales y también en los de otras regiones.

En resumen, la expectativa es que, en términos generales, el nivel nacional ejerza una mayor influencia sobre el nivel regional. Si en un primer momento es previsible que el tipo fundamental de sistema electoral de las regiones venga determinado por el del nivel nacional, cabe esperar también que su influencia se desvanezca progresivamente con el paso del tiempo. Por tanto, esa influencia *top-down* se dejará sentir especialmente en la fase inicial de diseño de los sistemas electorales, esto es, antes de que se celebren las primeras elecciones en el nivel regional. Con el paso del tiempo, esa influencia puede seguir existiendo, aunque será menos intensa, al haber adquirido las regiones sus propias dinámicas políticas. Así, superada la fase de institucionalización de las reglas electorales, se impondrá la *path dependency* y los cambios posteriores de los sistemas electorales regionales tendrán más que ver con modificaciones menores. En consecuencia, es más probable que las regiones actúen como “laboratorios de innovación institucional” de forma incremental, sobre componentes específicos (tamaño del parlamento, tipo de fórmula, barreras electorales, etc.), pero moviéndose dentro de la misma familia de sistemas electorales que vino determinada en el diseño inicial a nivel nacional.

1.5 La secuencia de elecciones

Hasta el momento, se está asumiendo que lo habitual es que las elecciones nacionales precedan a las de otros niveles de gobierno. En consecuencia, el sistema electoral nacional también será anterior en el tiempo a los regionales. De ahí que se deduzca que, en la fase del diseño inicial de los sistemas electorales regionales, la única forma de influencia o difusión institucional posible sea desde el nivel nacional al regional, es decir, vertical y en un sentido *top-down*. Sin embargo, esto no siempre es así: en ocasiones, el orden de los acontecimientos puede ser el inverso. ¿Qué cabe esperar en esos casos?

En un artículo sobre la transición y consolidación democrática en varios Estados multinacionales (España, Unión Soviética y Yugoslavia), Juan J. Linz y Alfred Stepan (1992) sostuvieron que la secuencia en que se habían celebrado las elecciones en los

distintos niveles de gobierno jugó un importante rol en transformar las identidades y contribuir así a la integración (o desintegración) territorial de los Estados. Mientras que en España la celebración de elecciones nacionales o generales fue previa a la celebración de las elecciones autonómicas, lo cual coadyuvó a la integración territorial de los nacionalismos periféricos de Cataluña y País Vasco durante la transición y la consiguiente consolidación de la democracia; en la Unión Soviética y Yugoslavia, donde las elecciones regionales precedieron a las generales, el resultado fue precisamente el contrario.

Esta circunstancia también podría tener importancia a la hora de explicar el diseño institucional multinivel y, más concretamente, el referido a los sistemas electorales. Que la celebración de elecciones en el nivel nacional se produzca o no con anterioridad a las elecciones regionales y que, por tanto, los debates sobre el diseño del sistema electoral nacional precedan o no a los debates sobre el diseño de los sistemas regionales, puede influir en la congruencia o diferenciación de los sistemas electorales. Cuando las elecciones se producen primero a nivel nacional, es más probable que aparezcan partidos de ámbito nacional que promuevan una agenda también nacional. De modo que, cuando se vayan a celebrar las elecciones regionales, es probable que esos partidos de ámbito nacional tengan capacidad organizativa para concurrir también a las elecciones regionales y orientar el diseño del sistema electoral en un sentido similar al del nivel nacional. De ahí que las regiones suelen ser más dependientes de las decisiones tomadas por el nivel nacional y tiendan a la imitación del único modelo de referencia que tienen próximo.

Un buen ejemplo de ello lo encontramos en los *Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981*, en los que los dos principales partidos de ámbito estatal tras las dos primeras elecciones generales en España, UCD y PSOE, alcanzaron una serie de pactos para armonizar el proceso autonómico. Concretamente, además de acordar que todas las comunidades autónomas contasen con sus propios parlamentos –cosa a la que no obligaba la Constitución Española–, recogieron una serie de previsiones en materia de sistemas electorales, entre las que se encontraba la generalización de la provincia como circunscripción electoral. Tanto UCD como PSOE, que también resultaron hegemónicos en buena parte de las comunidades autónomas, constriñeron así el margen de actuación de sus respectivas organizaciones regionales. Esa operación ocasionó un alto grado de mimetismo de los sistemas electorales autonómicos respecto al sistema electoral del Congreso y, simultáneamente, una elevada homogeneidad en el diseño original de los sistemas electorales regionales.

Por el contrario, cuando la secuencia de elecciones en los distintos niveles de gobierno es inversa, es esperable que aumenten las posibilidades de que el diseño de los sistemas electorales sea distinto. Es más probable que los sistemas de las distintas regiones se diferencien entre sí, al carecer de un sistema electoral modelo o referente. Es, decir existirá probablemente un mayor grado de diferenciación en el diseño de los sistemas electorales que en aquellos otros países en los que las elecciones nacionales preceden a las regionales. Al fin y al cabo, las elecciones regionales pueden ofrecer incentivos para la aparición de actores políticos regionales que compitan por escaños y cargos de gobierno desde los que implementar nuevas políticas públicas. Estos actores regionales, que pueden ser distintos entre sí a lo largo de las distintas regiones, pueden tener preferencias diferentes sobre el diseño de su respectivo sistema electoral regional. Lo anterior conducirá, además, a que el diseño electoral de las distintas regiones se pueda diferenciar en mayor medida respecto a un sistema electoral nacional concebido posteriormente.

Como se verá en el capítulo correspondiente, Alemania ejemplifica cómo, cuando las elecciones regionales preceden a las nacionales, los sistemas electorales regionales presentan una mayor heterogeneidad entre sí en la fase inicial. La ausencia de un modelo electoral a nivel nacional explicaría que, en el diseño original de los sistemas electorales de los *Länder*, éstos empleasen hasta tres tipos de sistemas electorales distintos: un sistema de tipo proporcional puro (utilizado en seis de los once *Länder*); un sistema mixto un tanto peculiar que generó unos rendimientos insatisfactorios y cuya vida fue efímera (utilizado en tres *Länder*); y, por último, el genuino sistema RPP, acogido en los *Länder* de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, a los que se sumaría Baviera en sus segundas elecciones. Este último tipo de sistema electoral fue el que acabó adoptándose finalmente para la elección del *Bundestag* a nivel nacional, por lo que se demuestra que, en estos casos, es esperable influencias verticales *bottom-up* ya en la fase inicial de diseño.

De modo que la expectativa apunta a que, cuando las elecciones nacionales se celebran con carácter previo a las elecciones regionales, aumenta la probabilidad de la congruencia y homogeneidad entre sistemas electorales. En cambio, cuando el orden es el inverso, aumenta la probabilidad de que los sistemas electorales regionales se diferencien entre sí y también entre éstos y el sistema electoral nacional.

Una vez precisados cuáles son tipos de difusión que pueden darse en un sistema multinivel y en qué momentos cabe observarlos, es preciso exponer las principales lecciones que podemos extraer de la literatura que ha abordado las causas que explican el diseño, la estabilidad y las reformas de los sistemas electorales.

2. El diseño de los sistemas electorales

2.1 El origen de los sistemas electorales

La literatura sobre la génesis de los sistemas electorales era escasa hasta hace apenas dos décadas –una buena recopilación puede verse en sendos ensayos bibliográficos de Alberto Penadés (2006) y Pedro Riera (2013b)–. Para algunos autores, este campo de estudio continuaba subdesarrollado hasta hace unos años (Benoit, 2007: 364). En buena medida, la razón que explica la mayor atención académica a las consecuencias de los sistemas electorales frente a sus orígenes tiene que ver con la mayor facilidad que los *efectos* ofrecen para su cuantificación y sistematización teórica frente a las *causas*. Como acertadamente subraya Matthew S. Shugart (2005: 51), “los sistemas electorales solo se diseñan inicialmente una sola vez y solo ocasionalmente son reformados, limitando nuestro número de observaciones drásticamente en comparación con sus consecuencias, de las que obtenemos una observación al menos con cada elección”.

Sin embargo, no cabe duda de la trascendencia práctica de los orígenes de las reglas electorales. Como ha señalado Arend Lijphart (1992: 207), “escoger el sistema electoral es una de las decisiones más importantes –si no la más importante– de todas las decisiones constitucionales a las que se enfrentan las democracias”. Quizás sea por ello que los estudios dedicados al origen, diseño y selección de los sistemas electorales han experimentado una evolución considerable durante los últimos veinte años (Boix, 1999; Shugart y Wattenberg, 2001; Grofman y Lijphart, 2002; Colomer, 2004; Andrews y Jackman, 2005; Blais et al., 2005; Cusack et al., 2007; Lundell, 2010; Ahmed, 2013; Matakos y Xefteris, 2015).

La principal conclusión de la obra colectiva dirigida por Josep M^a Colomer (2004) –sin duda una de las más ambiciosas hasta la fecha pues analiza en profundidad el origen de los sistemas electorales de hasta 25 países– es el avance de los sistemas electorales de tipo proporcional a lo largo de la historia y, especialmente, en el siglo XX. En palabras de Pedro Riera (2013a: 44-45), un grupo de estudios que se encuentran en el núcleo de la

investigación sobre los orígenes de los sistemas electorales es precisamente aquel que ha buscado las razones que están detrás de la adopción de sistemas electorales proporcionales en un buen número de países de Europa occidental a comienzos del siglo XX (Rokkan, 1970; Boix, 1999; Andrews y Jackman, 2005; Blais et. al., 2005; Penadés, 2005; 2008; Calvo, 2009; Kreuzer, 2010; Ahmed, 2013). También los procesos de democratización, especialmente tras la caída del bloque comunista y la consiguiente descomposición de la Unión Soviética, ha traído consigo algunos trabajos dedicados al estudio del diseño institucional en nuevas democracias (Lijphart, 1992; Guedes, 1996; Benoit y Schiemann, 2001; Birch et al., 2002; Birch, 2003; Remmer, 2008; Montero y Lago, 2010).

Según un estudio clásico de Stein Rokkan (1970), la instauración de la representación proporcional en varios países europeos en comienzos del siglo XX estaría relacionada con la extensión del sufragio y, por tanto, el acceso al voto de la clase trabajadora, lo que a su vez habría provocado el advenimiento de los nuevos partidos, especialmente los socialistas. Los partidos burgueses tradicionales, conservadores y liberales, ante la posibilidad de perder buena parte de su representación en caso de seguir bajo reglas electorales mayoritarias, decidieron reducir los riesgos y optaron por modificar las reglas electorales para hacerlas más inclusivas. También los partidos socialistas habrían sido favorables a ese cambio electoral, debido a que los sistemas mayoritarios impedían u obstaculizaba su crecimiento. Esa confluencia de intereses entre partidos nuevos y viejos en el contexto del tránsito del sufragio censitario al universal (masculino) sería, según Rokkan, la principal explicación de la aparición de la primera oleada de sistemas electorales proporcionales en el mundo.

Apenas se produjeron trabajos sobre los orígenes de los sistemas electorales hasta que, casi tres décadas después, en un influyente artículo, Carles Boix (1999) recogiese el testigo de Rokkan y, en cierto modo, pusiese a prueba sus tesis sobre la adopción de los primeros sistemas proporcionales. Concretamente, Boix identificó las condiciones bajo las cuales los partidos dominantes, anticipándose a los efectos que las distintas reglas electorales podían producir, optaban por cambiar el diseño de los sistemas electorales, con el objetivo último de maximizar sus opciones de asegurar tanto representación parlamentaria como cargos ministeriales. Es decir, la elección era el resultado de decisiones estratégicas tomadas por partidos en el poder con el fin de maximizar su ventaja electoral en función de sus propias expectativas y de acuerdo a los problemas de

coordinación derivados de las distintas alternativas electorales. Cuando los nuevos partidos eran fuertes, los partidos establecidos sustituían los sistemas electorales mayoritarios por sistemas proporcionales, si ninguno de ellos disfrutaba de una posición dominante. Cuando los nuevos partidos eran fuertes, pero uno de los viejos partidos disfrutaba de una posición dominante entre el electorado, no se producía un cambio hacia la representación proporcional. Por último, cuando los nuevos partidos eran débiles, se mantenían los sistemas mayoritarios, con independencia de la estructura del sistema de partidos existente. En suma, la adopción de los sistemas proporcionales dependía del equilibrio existente entre la pujanza electoral de los nuevos partidos y la capacidad de los establecidos para coordinarse estratégicamente e impedir el crecimiento de aquéllos.

No obstante, diversos trabajos posteriores han cuestionado la validez de estas explicaciones, blandiendo objeciones metodológicas y la existencia de un sesgo en la selección de los casos (Riera, 2013a: 46-48). Según Alberto Penadés (2005; 2008), se estaría presuponiendo o imputando preferencias sobre sistemas electorales a los distintos partidos políticos (conservadores y socialistas), que, sin embargo, contrastan con las que realmente exhibieron dichos partidos en los distintos países europeos. Así, Penadés (2008) muestra cómo los partidos socialistas presentaron preferencias heterogéneas respecto a los sistemas electorales y atribuye esa variación, entre otros motivos, a la fuerza de los sindicatos y su relación con dichos partidos. Es resumen, no todos los partidos socialistas se mostraron partidarios de la representación proporcional. Esto es algo que también pone de relieve la obra colectiva de Grofman y Lijphart (2002) que analiza el origen y evolución de los sistemas electorales en los cinco países nórdicos y donde los distintos partidos conservadores, liberales y socialistas mantuvieron preferencias diferentes entre países. O el caso de Bélgica, que también constituiría un caso desviado respecto al mecanismo causal indicado por Boix (Ahmed, 2013). La tesis de la amenaza de los partidos socialistas tampoco encuentra sustento una vez se controla por otros factores explicativos como la extensión de la democracia o las instituciones electorales existentes (Blais et. al., 2005).

Por su parte, Cusack et al. (2007), desde una aproximación más propia de la economía política, sostiene que la adopción de la representación proporcional en el primer cuarto del siglo XX vino determinada por la estructura organizativa de los intereses económicos. En las democracias en las que predominaba el corporativismo y la defensa de los intereses económicos estaban estructurada en torno a grandes agentes sociales, se

adoptaron sistemas proporcionales; mientras que los países con una tradición liberal, mantuvieron sistemas electorales mayoritarios.

Sin embargo, esta teoría ha sido criticada o por ignorar los factores a corto plazo de la coyuntura en la que se desarrolló el proceso de selección de los sistemas electorales (Kreuzer 2010), o por desentenderse de otro tipo de explicaciones que podrían estar detrás de la adopción de un determinado sistema, relacionadas con el contexto histórico y cultural (Ahmed, 2013). En esta línea, Lundell (2010) concluye que la herencia colonial del país, la región del mundo en la que se encuentra o el momento histórico en el que se produce la selección de un sistema electoral, van a ser todos ellos influyentes en la selección de unas determinadas reglas electorales.

En definitiva, conviene huir de explicaciones generales y parsimoniosas sobre el proceso de selección de las reglas electorales, pues están basadas en imputaciones de preferencias reduccionistas, que no resultan teóricamente convincentes y que contrastan con las posiciones efectivamente defendidas por los diferentes partidos en distintos países. La enorme variedad de actores políticos, motivaciones, contextos institucionales, tradiciones políticas y características geográficas desafía cualquier intento de formular generalizaciones (Montero y Lago, 2010: 44).

Una vez expuestos algunos de los trabajos más relevantes acerca de los orígenes de los sistemas electorales, es momento de reflexionar sobre las condiciones que ayudan a explicar el diseño inicial de los sistemas electorales regionales, así como su congruencia o diferenciación respecto a los respectivos sistemas electorales nacionales.

2.2 La *ingeniería* institucional en sociedades divididas

Mención aparte merecen los países donde se dan conflictos étnicos, raciales, lingüísticos o religiosos. En estos casos es habitual la adopción de arreglos institucionales específicos que ayudan a canalizar las tensiones existentes que amenazan con poner el riesgo el correcto funcionamiento de los sistemas democráticos. Existe una abundante literatura dedicada a la *ingeniería constitucional* o al *diseño institucional* orientados a la gestión de conflictos en sociedades divididas (Reilly, 2001). Se trata de trabajos académicos que, por lo general, no se limitan a describir y comparar esos conflictos existentes en distintos países, sino que, a partir de la observación, toman partido recomendando determinados tipos de diseño institucional para procurar solventar los problemas de integración de las

distintas comunidades en sociedades segmentadas (entre otros muchos, Lijphart, 1977, 2004; Horowitz, 1985; 1991; Reynolds y Reilly, 1999; Reynolds, 2002).

La escuela predominante en este ámbito es el llamado *consociacionalismo*. El consociacionalismo propugna que, en sociedades donde existen divisiones profundamente arraigadas, los intereses y las demandas de los distintos grupos solo pueden acomodarse mediante el establecimiento de mecanismos de compartición de poder (*power-sharing*); especialmente en el poder ejecutivo, donde deben participar en la toma de decisiones del conjunto de la comunidad política los representantes de todos los grupos relevantes. El consociacionalismo, además de integrar en el gobierno a representantes de los distintos grupos, también aboga por conceder autonomía política a cada uno de ellos y dotarles así de autoridad para gestionar sus propios asuntos internos en determinadas materias, especialmente culturales y lingüísticas. Recomienda, asimismo, la existencia de poder de veto para las minorías sobre aquellos temas o aspectos más importantes y que les afectan de una manera más directa. Por último, la democracia consociacional defiende la utilización de sistemas electorales de tipo proporcional para las elecciones legislativas, con el objetivo de propiciar parlamentos donde estén representados todos los grupos significativos.

Como sostiene Arend Lijphart (2004: 100) –el autor que mejor encarna la doctrina del consociacionalismo–, “para las sociedades divididas, garantizar la elección de una legislatura ampliamente representativa debería ser una consideración crucial, y los sistemas electorales proporcionales son, sin duda, la forma óptima de hacerlo”. Los consociacionistas argumentan que los sistemas proporcionales que emplean listas de partidos son la mejor opción, ya que permiten a todos los grupos sociales significativos, incluidas las minorías, identificarse con partidos que defienden específicamente los intereses de esos grupos y, por tanto, obtener una representación en el parlamento proporcional o acorde a su peso dentro de la comunidad política.

Sobre la adopción de diseños institucionales adecuados para sociedades divididas, la visión alternativa al *consociacionalismo* que ha recibido una mayor atención es el llamado *centripetalismo*. Esta concepción de la democracia para sociedades divididas rechaza que haya que crear estructuras institucionales que fomenten la aparición de partidos étnicos o cuya principal misión sea la de representar en exclusiva a un determinado grupo social. Bien al contrario, lo que debe tratar de procurarse –según los centripetalistas– es diseñar instituciones y políticas que fomenten la cooperación y

moderación entre grupos rivales o, dicho de otro modo, que traten de contrarrestar los extremismos y el comportamiento conflictivo. Sus defensores argumentan que el uso de reglas electorales que incentivan a los políticos a hacer campaña para atraer los votos de los miembros de los grupos rivales puede facilitar las negociaciones entre grupos tradicionalmente enfrentados y promover un comportamiento integrador. En el núcleo de este enfoque, desarrollado por Donald Horowitz (1985; 1991), está la necesidad de hacer que los políticos no dependan solo de los votos de los miembros de su propio grupo, sino también de los que no son el suyo.

Se trata, según Horowitz, de diseñar sistemas electorales que permitan u obliguen a los votantes a declarar, no solo su primera elección, sino también su segunda, tercera y sucesivas opciones entre todos los candidatos en liza. Sería el caso del sistema de voto alternativo (*Alternative Vote*), esto es, un sistema de tipo mayoritario que opera con distritos uninominales, en el que los electores pueden ordenar a los candidatos. Si un candidato recibe una mayoría absoluta de las primeras preferencias, es elegido; si no lo es, se elimina al candidato con menos apoyos y las papeletas en las que éste apareciese como primera opción se redistribuyen de acuerdo con las segundas preferencias expresadas en esas mismas papeletas. Este proceso de transferencia de votos de forma secuencial continúa hasta que uno de los candidatos recibe la mayoría absoluta de los votos. La mecánica induce a los candidatos que desean maximizar sus perspectivas electorales a tratar de atraer las segundas preferencias de los votantes de otros grupos, lo que facilita la elección de representantes moderados. Por tanto, a diferencia de los sistemas de mayoría relativa o *first past the post*, el sistema de voto alternativo, también conocido como segunda vuelta instantánea (*instant runoff*), asegura que el candidato ganador haya sido elegido por la mayoría de los votantes y sin la necesidad de dos rondas de votación. Se trata, en suma, de una propuesta que, a diferencia de la representación proporcional defendida desde las tesis consociacionistas, no busca la representatividad de todos los grupos, sino la moderación de sus representantes.

Una de las variantes de los anteriores modelos, a medio camino entre el *consociacionismo* y el *centripetalismo*, sería el llamado *consensualismo integrador*. Es una concepción que trataría de retener la idea de compartición del poder y de representación proporcional, pero favoreciendo los incentivos integradores. Ello se conseguiría a través del sistema de voto único transferible (*single transferable vote*), un sistema que genera incentivos de los que carecen los sistemas de listas cerradas en los

sistemas proporcionales. Bajo este sistema proporcional que emplea circunscripciones plurinominales, los electores deben ordenar también a los candidatos, de forma que se harán con los escaños en juego en cada circunscripción todos aquellos que reúnan los votos preferenciales suficientes para alcanzar la “cuota” determinada. Los votos “excedentes” respecto de la cuota de aquellos candidatos electos, son redistribuidos entre los restantes candidatos en función de las segundas preferencias expresadas en las papeletas hasta que todos los escaños son cubiertos. Al tratarse de un sistema proporcional, los segmentos de opinión estarían representados proporcionalmente en el parlamento, pero, sobre todo, existirán importantes incentivos para que las élites políticas apelen a los miembros de otros segmentos, dado que las segundas preferencias en la papeleta son de gran importancia (Reynolds y Reilly, 1999: 455-458; Reilly, 2002).

Entre los países estudiados, Bélgica y sus regiones –destacadamente Bruselas-Capital– serían el caso paradigmático de democracia consociacional (Lijphart, 1969; 1981). Por ello, algunos autores han acuñado el concepto de ‘federalismo consociacional’, como forma de explicar las dinámicas y trayectoria de la forma de organización territorial belga (Deschouwer, 2002). Esto también afecta a los sistemas electorales. Así, una correcta comprensión de los debates y evolución de la legislación electoral en Bélgica no puede alcanzarse sin tener en cuenta la naturaleza misma del sistema político y su organización consociacional como forma de acomodar los conflictos entre las dos principales comunidades lingüísticas del país que se encuentran socialmente segmentadas (Deschouwer, 2009). El sistema electoral ha ido adaptándose a la ‘etnización’ de las instituciones políticas belgas, y lo ha hecho siguiendo los principios esenciales del consociacionalismo (Pilet, 2005).

También podemos mencionar casos como el de la región especial de Trentino-Alto Adigio. Se trata de una Región que cuenta con órganos regionales, que tienen su origen en los órganos de las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano. Así, su Consejo Regional (el parlamento regional) se compone de los miembros de los Consejos Provinciales de Trento y Bolzano, que son los que poseen la competencia para regular su forma de gobierno y su propio sistema electoral. Pues bien, el sistema político de la provincia autónoma de Bolzano corresponde al modelo de democracia consociacional de Arend Lijphart y el reparto de poder se caracteriza por mecanismos que regulan la competencia entre las agrupaciones étnicas relevantes. El sistema electoral es proporcional, por lo que todos los grupos lingüísticos quedan representados en el

parlamento. Asimismo, el gobierno debe estar compuesto de acuerdo con el tamaño de los grupos lingüísticos representados en la asamblea provincial (Scantamburlo y Pallaver, 2014: 494-495). Como se verá en el capítulo italiano, el sistema electoral de la provincia autónoma de Bolzano representa una auténtica excepción dentro de los sistemas electorales regionales italianos, pues es el único que ha mantenido un sistema proporcional puro, sin premios de mayoría ni elección directa del presidente regional.

Por último, y con los matices que se expondrán en el correspondiente capítulo, en esta categoría de regiones con sociedades divididas también podría incluirse a Canarias. El archipiélago canario no es desde luego una sociedad dividida por conflictos étnicos, lingüísticos o religiosos. Sin embargo, en esta tesis sostengo que sí es una sociedad dividida por un fenómeno mucho menos estudiado en la literatura comparada: el *insularismo político* (Hernández Bravo, 1990, 1994; Fernández Esquer, 2016). Desde el proceso de acceso a la autonomía, el insularismo político ha estructurado la competición política y ha condicionado el diseño institucional de la Comunidad Autónoma. El diseño original del sistema electoral en Canarias es el reflejo institucional de una sociedad dividida, en la medida en que su diseño original, basado en el peculiar prorrateo de escaños conocido como *triple paridad*, así como su atípica doble barrera electoral, fueron fruto de las tensiones interinsulares existentes en el proceso de acceso a la autonomía.

En definitiva, la expectativa consiste en que, en aquellas regiones divididas o segmentadas en importantes grupos sociales, el diseño de su sistema electoral estará orientado a canalizar o mitigar el conflicto social. Por esa razón, será más probable que los sistemas electorales se diferencien respecto a los sistemas electorales de las restantes regiones del resto del país donde no se den esas características sociopolíticas.

3. Estabilidad y reforma de los sistemas electorales

3.1 La estabilidad de los sistemas electorales

Buena parte de la literatura dedicada al estudio de las instituciones, en general, y de los sistemas electorales, en particular, ha destacado su extraordinaria estabilidad. En este sentido, el enfoque basado en la *path dependency* examina las secuencias de acontecimientos que tienen propiedades auto-reforzantes, es decir, secuencias en las que los pasos iniciales en una dirección particular inducen futuros movimientos en el mismo sentido, de forma que con el tiempo se vuelve más difícil revertir dicha trayectoria

(Mahoney, 2000: 512). La adopción de determinadas instituciones cristaliza un determinado estado de cosas que, salvo cambios externos de cierta entidad, tenderá a consolidarse.

Los sistemas electorales son instituciones que responden a esa lógica. Al beneficiar a unos partidos en detrimento de otros, los sistemas electorales son el arquetipo de instituciones “distributivas” (Tsebelis, 1990). Así, el reparto de escaños es una operación de *suma-cero*, por lo que las bonificaciones que en términos de escaños reciben los grandes partidos son el correlato de las penalizaciones que sufren los partidos menores. De ahí que cristalicen importantes intereses creados (*vested interests*) y que los actores favorecidos, que son habitualmente aquellos con capacidad para impulsar, o al menos permitir, un cambio del propio sistema electoral, ejerzan su poder de veto y bloqueen una eventual reforma impulsada por los actores perjudicados (Tsebelis, 2002). El mecanismo que explicaría la “reproducción institucional” de los sistemas electorales, por tanto, se basaría en una motivación utilitaria de los actores políticos que, tras evaluar el coste/beneficio de alterar las reglas electorales por otras alternativas, optan por mantener el *statu quo*.

Los sistemas electorales son, pues, instituciones que responden a esa lógica inercial que estaría detrás del *path dependency*, por lo que tienden a persistir en ausencia de potentes causas exógenas que alteren su trayectoria (Alexander, 2001). Desde ese punto de vista, los sistemas electorales deben contemplarse como instituciones por lo general estables, que permiten a los distintos partidos contendientes –y también a candidatos y electores– anticipar sus rendimientos en un continuo proceso de aprendizaje sobre la estructura de incentivos generada por los distintos sistemas electorales.

Algunos autores han profundizado sobre esta cuestión y se han preguntado por el conjunto de causas que están detrás de la estabilidad que caracteriza a estas peculiares instituciones, tratando de identificar las “barreras” que obstaculizan las reformas electorales. Gideon Rahat y Reuven Hazan (2011) amplían la perspectiva anterior e identifican siete posibles barreras a una eventual reforma electoral: las tradiciones políticas; las estructuras sociales; las barreras sistémicas; las barreras legales; los desacuerdos sobre el contenido de la reforma; los intereses creados en torno al sistema electoral; y los procesos coalicionales.

Por su parte, un estudio reciente de Lidia Núñez y Kristof Jacobs (2016) sugiere que las barreras procedimentales resultan más efectivas a la hora de explicar la probabilidad de que se produzcan las reformas electorales que la mayoría de los factores habitualmente identificados como catalizadores o desencadenantes. Así, tras estudiar las reformas electorales acontecidas en Europa occidental entre 1975 y 2005, estos investigadores demuestran que la rigidez constitucional disminuye la probabilidad de éxito de una reforma electoral. Algo que ya apuntaba Donald S. Lutz (1994) con relación a las propias reformas constitucionales: cuanto más elevada sea la mayoría necesaria para reformar una Constitución más difícil será su cambio y, por tanto, más infrecuente la reforma. Es decir, se cumple la intuición de que una mayor rigidez en las mayorías exigidas disminuye las posibilidades de que, en efecto, se produzca una reforma electoral. Esto es especialmente relevante en materia de reformas electorales, pues es bastante habitual que el cambio requiera modificaciones de la Constitución o de leyes especiales, que suelen exigir una mayoría absoluta o incluso más cualificada si cabe.

Relacionado con esta aproximación propia del “nuevo institucionalismo”, que enfatiza la estabilidad o inercia de las instituciones, encontramos la idea de los “jugadores con poder de veto” (Tsebelis, 2002). El argumento central de Tsebelis (2002: 2) resalta que “para cambiar el *statu quo* legislativo, un cierto número de actores individuales o colectivos tienen que estar de acuerdo con el cambio propuesto”. En consecuencia, las oportunidades para cambiar el *statu quo* dependen del número de jugadores con poder de veto y de la distancia ideológica entre ellos. Y concluye prediciendo que “los países con muchos jugadores con poder de veto tendrán una mayor estabilidad política, mientras que los que sólo tengan un único jugador con poder de veto pueden tener cierta inestabilidad” (Tsebelis, 2002: 5). Con relación a las reformas electorales, cabe prever que los sistemas políticos con un mayor número de *veto players* hagan más improbable que se produzca una reforma electoral. Esta teoría ha sido aplicada para el caso de Bélgica, donde el elevado número de jugadores con poder de veto ha tenido un impacto negativo en la existencia de reformas electorales (Hooghe y Deschouwer, 2011). Esta aproximación teórica también ha sido aplicada al caso del Reino Unido para explicar la ausencia de reformas electorales en el nivel nacional de este país (Blau, 2008).

En definitiva, un creciente cuerpo de literatura ha puesto de relieve que las “barreras” al cambio institucional deben formar parte del conjunto de variables a tener en cuenta en la caja de herramientas de los investigadores sobre reformas electorales.

3.2 Elección racional y sistemas electorales

El estudio de las reformas electorales ha estado dominado hasta hace unos años por la aproximación de la elección racional (*rational choice*). Este enfoque teórico explica las reformas electorales como un fenómeno que es fruto exclusivo de los cálculos estratégicos de las élites partidistas con capacidad para modificar las reglas del juego con el fin de maximizar su ventaja electoral (Boix, 1999; Colomer, 2003; 2004; Benoit, 2004, 2007; Remmer, 2008; Calvo, 2009). En consecuencia, cabe esperar que las fuerzas políticas estén dispuestas a aprobar modificaciones, siempre y cuando en sus pronósticos vislumbren que las reformas en cuestión pueden reportarles un beneficio en el futuro escenario electoral. Y, por el contrario, los partidos serán reacios a apoyar cambios que, según sus vaticinios, resulten potencialmente perjudiciales para sus intereses. Esta asunción facilita la comprensión sobre cómo los partidos conforman sus preferencias institucionales y sobre por qué las reformas electorales son sucesos políticos infrecuentes: su materialización depende de los partidos en el poder, precisamente aquellos que, en circunstancias normales, carecen de incentivos para modificar las reglas que les han permitido acceder al poder.

Lo anterior queda resumido en estas palabras de Kenneth Benoit (2004: 373-374):

“Una reforma electoral ocurrirá cuando un partido o coalición de partidos apoyen un sistema electoral alternativo que les concedan más escaños que el sistema electoral existente y, además, tengan el poder suficiente para materializar ese sistema electoral alternativo. No habrá reformas electorales cuando ningún partido o coalición de partidos con el poder para adoptar un sistema electoral alternativo puedan ganar más escaños haciéndolo”.

En una línea similar, Carles Boix (1999: 609) asume lo siguiente:

“en tanto que la situación electoral no cambie sustancialmente y el régimen electoral vigente continúe sirviendo a los partidos en el poder, éstos no tendrán incentivos para modificar el sistema electoral. Sin embargo, tan pronto como se produzcan cambios en la arena electoral (debido a la entrada de nuevos partidos o al cambio de preferencias de los electores), los partidos dominantes considerarán la pertinencia de alterar las reglas del sistema electoral, dependiendo de la aparición de nuevos partidos y de la capacidad de coordinación de los viejos partidos”.

Por su parte, Josep M^a Colomer (2003; 2004) parte también de una premisa perfectamente encuadrable en una aproximación propia de la elección racional, que él mismo denomina como la *regla Micro-mega* y que puede resumirse en que “el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande”. Según Colomer (2004: 25-26), “unos pocos partidos grandes tienden a preferir parlamentos pequeños, magnitudes de

distrito pequeñas y reglas basadas en cuotas pequeñas para asignar escaños, mientras que múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes”. Es decir, “los partidos grandes prefieren instituciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes en las que puedan ser incluidos”.

Como ya se adelantó al principio, Colomer (2003) propone invertir la dirección de la relación de causalidad entre las variables “sistema electoral” y “sistema de partidos”, en lo que de manera gráfica denomina como *las leyes de Duverger cabeza abajo*. Desde esta perspectiva, “serán los cambios exógenos en la fuerza relativa o esperada de los partidos, provocados bien por la aparición de nuevos partidos o, en general, por fallos de coordinación entre los partidos viejos –a pesar y en contra de los incentivos creados por el sistema electoral existente–, los que pueden introducir ulteriores cambios de sistema electoral” (Colomer, 2004: 26). En este sentido, “el cambio de las reglas electorales puede ser una estrategia racional para perdedores probables o ganadores amenazados si las ventajas esperadas de las reglas alternativas superan las de jugar bajo las reglas existentes menos los costes del cambio”. Más concretamente, “el cambio del sistema electoral puede ser promovido con más éxito por aquellos partidos con mayor poder de decisión o presión bajo el marco institucional existente. Esto convierte a los gobernantes sometidos a amenazas creíbles por partidos de oposición nuevos o ascendentes en los candidatos más probables para encabezar procesos de cambio institucional” (Colomer, 2003: 41).

Así las cosas, desde esta perspectiva el *cambio* sobrevendrá cuando el escenario donde se actuaba hasta entonces deje de ser ventajoso para los actores políticos intervinientes, ya sea por la entrada de nuevas formaciones políticas o por un cambio en las preferencias de los votantes, o también cuando los actores políticos adviertan que existe otra alternativa que les puede proporcionar mayores beneficios que la actual. Los políticos electos tienen como finalidad principal la reelección y su actuación política se orientará a ese propósito. Así, un partido o coalición de partidos con capacidad de aprobar una reforma puede percibir que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitiría asegurar su supervivencia política de una forma más efectiva de la que lo hacen las reglas vigentes. Es por ello que los realineamientos electorales y los cambios en el sistema de partidos son dos de los elementos de mayor relevancia a la hora de comprender los procesos de reforma electoral.

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. Como señala Rahat (2011), 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 que caracteriza a estas instituciones.

Sin embargo, diferentes autores han cuestionado las premisas y conclusiones a las que llega este paradigma teórico. Las principales críticas se han centrado en tres aspectos: su reduccionismo en cuanto a las situaciones en las que puede producirse una reforma electoral; que la única motivación de los partidos políticos sea la maximización de su representación parlamentaria; y, por último, que las élites de los partidos sean el único actor interviniente en los procesos de reforma electoral. A continuación, se dedicarán tres apartados a cada una de esas críticas, lo que sin duda enriquecerá nuestra comprensión sobre el complejo fenómeno de las reformas electorales.

3.3. Las críticas a las teorías de la elección racional

3.3.1. Los caminos de la reforma electoral

La realidad política comparada desmiente la idea de que la única situación en la que se producen reformas electorales es aquella en la que los partidos en el poder manipulan el sistema electoral en su propio beneficio. En bastantes ocasiones es así. Pero el universo de las reformas electorales es más complejo y ofrece ejemplos que se desvían de esa pauta.

Frente a las teorías de la elección racional, Richard Katz (2005), en un relevante estudio donde repasaba las grandes reformas electorales acontecidas en las democracias consolidadas, cuestionó algunos de los presupuestos del paradigma de la elección racional. En este sentido, puso de relieve la variedad y complejidad que caracteriza a los procesos de reforma electoral, así como las distintas motivaciones que pueden guiar a los partidos en el poder. En ese trabajo, Katz ponía en cuestión la premisa según la cual las *major electoral reforms* son poco probables por resultar contrarias a los intereses de los partidos que han accedido al poder precisamente bajo las reglas electorales en cuestión.

Katz (2005: 63) sistematizó las seis razones o situaciones en las cuales los partidos pueden estar dispuestos a impulsar, o al menos permitir, el cambio en las reglas del juego que has estado ganando y les han permitido llegar a gobernar: 1) Los ganadores pueden creer que su victoria en las siguientes elecciones está seriamente amenazada si se mantiene intacto el mismo sistema electoral; 2) Los partidos gobernantes no tienen el proceso reformista completamente bajo su control y es posible que las reformas les sean impuestas por una coalición de pequeños partidos u otros actores no partidistas; 3) Existe división de intereses entre los miembros de la coalición ganadora; 4) Aquellos capaces de adoptar reformas electorales son excesivamente optimistas sobre sus propias perspectivas con el nuevo sistema, o no advierten sus consecuencias más probables; 5) Los partidos pueden valorar más el cambio en el formato del sistema de partidos y en las pautas de interacción interpartidista a medio y largo plazo que la ventaja electoral propia en el corto plazo; 6) Los partidos pueden estar dispuestos a intercambiar sus preferencias o intereses en torno a una reforma electoral por contar con el apoyo de otras fuerzas políticas para otros objetivos.

En efecto, entre las seis situaciones apuntadas por Katz, podemos encontrar motivaciones de tipo racional o estratégico, como es el caso de las reformas motivadas por el hecho de que los partidos dominantes, ante su vulnerabilidad o inseguridad por la pérdida de apoyo en la opinión pública a lo largo de la legislatura, traten de evitar una probable derrota electoral futura manipulando para ello las reglas electorales en su propio beneficio. Un buen ejemplo de este tipo de reforma a nivel regional lo encontramos en la reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha de 2014 consistente en la drástica reducción del tamaño del parlamento (y, con ello, de la magnitud de las circunscripciones) emprendida por el Partido Popular con el propósito de evitar la entrada en el parlamento de partidos pequeños y medianos.

Pero también hay situaciones que pondrían en tela de juicio esa supuesta racionalidad cortoplacista de las élites partidistas. Tal y como señala Katz, los partidos pueden apostar por una modificación del sistema que incentive la modificación en el formato del sistema de partidos y que intuyan les va a reportar beneficios en la competición electoral a medio o largo plazo. Como también es posible que los partidos no hayan definido adecuadamente sus intereses respecto a la reforma electoral, debido a un pobre entendimiento de las consecuencias de los sistemas electorales; o que descuiden o minusvaloren algunos de los efectos potenciales que pueden desplegar dichas reformas;

o, simplemente, que cometan errores de cálculo y malinterpreten la fuerza electoral de sus competidores. Por último, tampoco debe descartarse que la modificación electoral se convierta en uno de los elementos que puedan ofrecerse como contrapartida en una negociación política de mayor calado. Esto es así incluso en el caso de partidos a los que dicha reforma pueda perjudicarles, pero prefieren sacrificarse y conceder su apoyo a cambio de la consecución de otros objetivos que pueden considerar prioritarios, como puede ser el acceder o mantenerse en el gobierno.

Este último caso sería el caso de buena parte de las reformas acontecidas en los niveles federal y regional en Alemania, donde el FDP exigió la introducción del doble voto o el cambio de fórmula electoral a cambio de su apoyo a distintos gobiernos de coalición con la CDU o el SPD.

Incluso, puede darse el supuesto de que se produzca una reforma electoral en contra de los deseos de los partidos que ostentan el poder. Los ejemplos que, según Katz, resultan más obvios, son aquellos en los que los referéndums populares desempeñaron un papel destacado, como en las grandes reformas acontecidas en Italia y Nueva Zelanda en 1993. Ahora bien, otro ejemplo de este tipo de reformas son aquellas implementadas por una coalición de partidos desde la oposición, a pesar del rechazo –estéril– de los partidos en el gobierno. Es decir, la reforma electoral no siempre es una cuestión que quede a la entera discreción del partido vencedor en las últimas elecciones: pueden producirse situaciones en las que el partido o coalición de partidos en el poder no tengan la situación bajo control. Esto es lo que ha ocurrido en las dos últimas reformas electorales que se han producido en el nivel autonómico español (Murcia en 2015 y Canarias en 2018), en las que los partidos de la oposición fueron capaces de trenzar consensos mayoritarios para imponer una reforma a la que se oponían los partidos en el gobierno al ir en contra de sus intereses.

3.3.2. Las motivaciones de los partidos

Los autores que se encuadran dentro de las teorías de la elección racional parten de la premisa de que los partidos políticos son actores perfectamente racionales, que tienen definidos a sus intereses en lo que a los sistemas electorales se refiere, que cuentan con información precisa sobre los efectos de las reglas electorales alternativas y, bajo esas circunstancias, toman la decisión que maximiza su poder en término de escaños. Desde esa perspectiva, el cambio las reglas del juego electoral es únicamente el producto de una

confluencia de intereses de los partidos que formen parte de la coalición reformista con vistas a potenciar sus rendimientos parlamentarios.

Sin embargo, distintos autores han cuestionado algunas de estas premisas. De entrada, Andrews y Jackman (2005) han puesto de relieve la existencia de incertidumbre y, sobre todo, del impacto de ésta sobre el comportamiento de los partidos políticos. En ocasiones, la incertidumbre lleva a los partidos políticos a actuar conforme a una lógica excesivamente cortoplacista, que puede conducir a errores de cálculo respecto a los efectos previstos de las nuevas reglas electorales. En este sentido, Pilet (2007; 2008), cuando examina distintos intentos de reforma electoral en Bélgica, demuestra que los actores políticos, más que buscar maximizar su propio interés estratégico, son reacios al riesgo: prefieren mantener una posición aceptable, que arriesgarse a adoptar un nuevo sistema electoral hipotéticamente más favorable. En el ámbito regional, ese es el motivo que explicaría por qué Convergencia i Unió, cuando era el partido hegemónico en Cataluña, impidió la aprobación de la ley electoral catalana *non nata* que contenía una propuesta de sistema electoral que habría mejorado sus rendimientos parlamentarios (Magre, 2020).

Asimismo, distintos estudios acreditan que las percepciones erróneas han conducido en algunos casos a los partidos a favorecer la adopción de una reforma electoral que ha resultado contraria a sus propios intereses (Katz, 2005; Renwick, 2010). Un buen ejemplo de esto último sería la reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2014 emprendida por el PP. Se trata de una reforma que, debido a los elevados umbrales efectivos que creó, dejó fuera sin representación parlamentaria a Ciudadanos en las elecciones de 2015. De modo que la reforma electoral, ideada para evitar la entrada de nuevos partidos, hizo que el posible socio parlamentario de los populares no obtuviese ningún escaño, y condujo al desalojo del PP del gobierno de la Comunidad por un solo diputado, debido al acuerdo de legislatura forjado entre PSOE y Podemos.

Otro grupo de autores ha enfatizado la importancia de las ideas y los valores en el comportamiento y actitudes de los partidos ante distintos procesos de reforma electoral, más allá del puro interés estratégico de los actores participantes (Bol, 2016; Bowler et al., 2016). Por su parte, Jacobs y Leyenaar (2011) han demostrado con relación a una reforma electoral en los Países Bajos que, cuando las consecuencias de una reforma sobre la distribución de poder entre los partidos no están claras para los propios partidos, el apoyo

o rechazo de cada uno de ellos dependerá su concepción normativa sobre la deseabilidad de la reforma.

Asimismo, Pilet y Bol (2011) han mostrado cómo el tiempo que permanece un partido en el gobierno reduce la probabilidad de que dicho partido apoye una reforma electoral, es decir, que los partidos que gobiernan habitualmente están menos dispuestos a asumir el riesgo que los partidos en la oposición, con independencia de las consecuencias esperadas tras la eventual reforma electoral. En esta línea, Bowler et al. (2006), tras recabar las opiniones personales de varios diputados acerca de las reformas electorales, demostraron una clara relación entre estar en el gobierno, pertenecer a la mayoría y un bajo apoyo a la reforma electoral. Es decir, está comprobado que el estatus que se posee en un momento dado, ya sea como parte de la mayoría o de la oposición, influye en la predisposición a apoyar o rechazar una eventual reforma electoral.

Por lo demás, Bedock (2016; 2017) demuestra que el hecho de que se haya producido la alternancia en el gobierno en una legislatura dada, tiene un efecto positivo en la probabilidad de que se produzcan reformas institucionales. Es decir, la alternancia permite que lleguen al poder partidos con diferentes preferencias respecto a las reformas institucionales, lo que abre una ventana de oportunidad para la reforma a partidos que previamente se encontraban en la oposición. Como se verá en el capítulo correspondiente, un buen ejemplo de ello serían los gobiernos que se formaron en el nivel nacional belga en 1999 y en Flandes en 2001 (*Belgian Purple-Green Government* o gobierno arcoíris) (Jacobs, 2011).

Ahora bien, Núñez y Jacobs (2016) ofrecen evidencia de que, cuando se produce una alternancia parcial, es decir, cuando el gobierno de coalición está formado por un partido nuevo en el gobierno y por otro que ya lo estaba, prevalece el *statu quo*, que puede actuar como una barrera para cualquier tipo de reforma, ya que es poco probable que converjan las preferencias de los diferentes partidos gubernamentales en torno a una propuesta de reforma electoral concreta.

Por último, cabe destacar otro grupo de estudios que ha subrayado cómo la posición de apoyo o rechazo de los partidos respecto a la reforma no solo depende de las consecuencias que esperan del nuevo sistema electoral, sino de los costes que les puede suponer frente al electorado la posición mantenida en el proceso reformista. Es decir, que los partidos también valoran las repercusiones que pueden comportar el apoyar o no una

determinada reforma electoral. Es la distinción que algunos autores han realizado entre *outcome-contingent motivations* y *act-contingent motivations* (Reed y Thies, 2001; Shugart, 2008; Renwick, 2010). En palabras de Renwick (2010: 29), las motivaciones *outcome-contingent* son “consideraciones relacionadas con los efectos de diferentes sistemas electorales”, mientras que las consideraciones *act-contingent* “son las propias de los efectos producidos por el comportamiento de un actor con respecto a la reforma”.

Con relación a los sistemas electorales, la típica consideración *outcome-contingent* para un partido puede ser el cálculo de cuántos escaños obtendría con un sistema electoral alternativo; mientras que la típica consideración *act-contingent* sería sopesar si dicho partido sería castigado por los electores si aprobase una reforma percibida por la opinión pública como una maniobra basada exclusivamente en su propio interés egoísta. Estas consideraciones pueden actuar como restricciones y hacer que no se apruebe una reforma que es a todas luces una manipulación electoral en beneficio propio para el partido impulsor. Mientras que en los procesos reformistas en los que la ciudadanía se convierte en un actor importante, este tipo de consideraciones puede suponer que los partidos lleguen a mostrar su apoyo a una reforma que no es de su agrado o que muestren mayor flexibilidad en sus posiciones en aras del consenso. Cuando existe una importante implicación de la ciudadanía en un proceso de reforma electoral o cuando la opinión pública está especialmente sensibilizada con ese asunto, los partidos tienen buenas razones para situarse en el lado reformista para ser electoralmente recompensados o, al menos, no aparecer como los culpables de obstaculizar dicha reforma, lo que podría ocasionarles una pérdida de votos.

Bedock (2017: 131) sostiene que existe una relación entre las actitudes *outcome-contingent* y las reformas que ella califica como “divisivas”, es decir, aquellas reformas en las que no existe un acuerdo amplio en una sociedad o en buena parte de los actores políticos sobre la deseabilidad de la reforma o en la alternativa propuesta. Se trata de reformas donde una parte sustancial de la ciudadanía o de los actores políticos defiende el *statu quo* más que la alternativa propuesta. Por el contrario, la autora defiende la existencia de una relación entre las actitudes *act-contingent* y las reformas que califica como “consensuales”, es decir, reformas en las que existe una impresión extendida de un consenso amplio en la sociedad y en la deseabilidad de reforma alternativa propuesta. Esto implica que mantener el *statu quo* sea una opción muy costosa para los inmovilistas, en la medida en que la mayoría de la sociedad y de los actores del sistema político creen

que la institución debe ser cambiada en una dirección determinada. Bien podría ser el caso de la actitud mantenida por algunos partidos como el PP en la reciente reforma del sistema electoral canario de 2018.

3.3.3. Los actores intervinientes

Una última crítica que ha recibido la aproximación de la elección racional es su simplismo al considerar a los partidos políticos –o, si se quiere, a sus élites– como los únicos actores que tienen algún papel en los procesos de reforma electoral (Leyenaar y Hazan, 2011). Por ejemplo, Norris (2011) propone un marco analítico (*general policy cycle model*), que consiste en aplicar el análisis de las políticas públicas al estudio de los procesos de reforma electoral. Aunque la autora no profundiza en cada uno de los múltiples actores potencialmente intervinientes, sí identifica el papel de algunos, como pueden ser los organismos de gestión electoral, los medios de comunicación, las ONG, los expertos, la ciudadanía a través de referéndums, los tribunales, etc.

De manera mucho más exhaustiva, Alan Renwick (2010), en su relevante contribución al estudio de por qué se producen reformas electorales, se encarga de distinguir distintos tipos de procesos de reforma electoral existentes en función de qué actores cargan en mayor medida con el peso de la reforma: los políticos o los ciudadanos. Los procesos de reforma electoral *elite majority imposition* son aquellos en los que los partidos con capacidad para llevar a cabo la reforma deciden avanzar hacia un sistema electoral alternativo que mejora sus perspectivas electorales, sin que los ciudadanos tengan ningún tipo de influencia. Este tipo de procesos son los más habituales en la realidad política comparada y el que encajaría en las expectativas de las teorías de la elección racional.

En el otro extremo teóricamente posible estarían los procesos *mass imposition* en los que los ciudadanos serían los únicos intervinientes. Sin embargo, el autor no encuentra evidencia de que se haya producido ningún ejemplo de esta clase de reformas electorales, pues los políticos y los partidos siempre participan de manera más o menos intensa (Renwick, 2010: 16). No en vano, los mecanismos previstos para reformar las normas donde se contienen los sistemas electorales implican inevitablemente la participación de las distintas fuerzas políticas representadas en los parlamentos. Además, se trata de una materia que les afecta directamente, al incidir sobre el reparto de cuotas de poder, por lo

que los partidos son los principales interesados en participar en los procesos de reforma electoral y controlarlos o condicionarlos en la medida de sus posibilidades.

Existirían, por último, un tipo de procesos reformistas a caballo entre los dos anteriores, los llamados por Renwick (2010: 167-238) *elite-mass interaction*, que son aquellos en los que el desarrollo de la reforma electoral no depende sólo de las élites partidistas, sino también de la sociedad civil como actor esencial, debido a que los políticos pierden el dominio completo de la situación. En este último tipo de procesos de reforma electoral, una minoría de políticos con afanes reformistas puede impulsar una reforma electoral como reacción a una desafección ciudadana –real o percibida–. En esas circunstancias, la posición de los políticos que protegen el *statu quo* es débil, mientras que la de los reformistas es más fuerte y puede acabar imponiéndose, debido a que cuenta con el respaldo de la ciudadanía.

Renwick afirma que en los procesos reformistas *elite-mass interaction* se observa un itinerario compuesto por tres fases. Una primera, en la que una minoría de políticos comienza a promover la reforma electoral para situarla en la agenda política. Una segunda, en la que, debido a la falta de apoyos para aprobar dicha reforma a través de los canales legislativos ordinarios, estos emprendedores políticos pro-reforma tratan de trasladar el debate a la opinión pública y recabar el apoyo de los ciudadanos. Y en aquellos pocos casos en los que la desafección y el hartazgo de los ciudadanos hacia los rendimientos del sistema político permiten que la reforma electoral sea vista como un remedio para solucionar algunos de estos problemas, comienza la tercera fase, en la que la presión de la opinión pública fuerza a la mayoría política, en principio reacia a la reforma electoral, a aceptar un cambio que no desea pero que considera inevitable.

Los principales ejemplos históricos sobre este tipo de procesos que ofrece el autor son las tres grandes reformas electorales que se produjeron a principios de los años noventa del siglo XX en tres democracias consolidadas como Italia, Nueva Zelanda y Japón, donde la presión ciudadana fue absolutamente esencial. De hecho, en los dos primeros casos la presión desembocó en la organización de varios referéndums en los que se consultó a los ciudadanos sobre reformas electorales. En el capítulo dedicado a Italia se prestará atención a esa histórica reforma electoral en la que el instrumento del referéndum resultó determinante.

En ocasiones, los ciudadanos también desempeñan un papel en los procesos reformistas, aunque lo hacen de una forma pasiva o indirecta. Diversos estudios cuantitativos han tratado de establecer relaciones causales entre las actitudes de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la democracia y sus principales instituciones y la existencia de reformas electorales. Bruce Cain, Russell Dalton y Susan Scarrow (2003) demostraron que cuando existen bajos niveles de apoyo político suelen emprenderse más reformas institucionales, es decir, que las reformas de las instituciones básicas suelen ser la respuesta a una falta de legitimidad democrática. En este sentido, Pippa Norris (2011) ofrece uno de los pocos intentos de encontrar alguna relación estadística entre lo que de forma genérica –y un tanto imprecisa– se entiende por legitimidad democrática y las reformas electorales. En su trabajo, la autora muestra que existe una relación entre lo que ella denomina “aspiraciones democráticas” (apoyo a los ideales democráticos) y la reforma electoral; sin embargo, no encuentra evidencia de que exista una relación entre la confianza en las instituciones o la evaluación sobre el rendimiento democrático de un país y la existencia de reformas electorales. Más recientemente, Camille Bedock (2017) ha alcanzado una conclusión similar acerca de las reformas institucionales emprendidas en países de Europa occidental: cuanto menor ha sido el nivel de apoyo político (medido como confianza hacia las instituciones y como satisfacción con el funcionamiento de la democracia), mayor ha sido el número de reformas en las instituciones adoptadas entre 1990 y 2010.

Por su parte, Pedro Riera (2013a) demuestra que cuanto mayor sea la insatisfacción general con la forma en que funciona una democracia, más probable es que se produzca una reforma electoral que refuerce el control de los partidos sobre la selección de los candidatos en la dimensión intrapartidista. Por su parte, Alan Renwick y Jean-Benoit Pilet (2016) también ofrecen evidencia empírica que ratificaría la creciente importancia de las actitudes negativas de los ciudadanos sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales. Ahora bien, en un sentido contrario al de Riera, Renwick y Pilet muestran cómo, a partir de 1989 especialmente, existe una tendencia reformista hacia una mayor personalización de los sistemas electorales como respuesta de los políticos a la creciente brecha entre representantes y representados, en un intento de recuperar la confianza de los ciudadanos. Es decir, las reformas electorales irían encaminadas a restar poder a los partidos en el proceso electoral, otorgando un mayor

protagonismo al elector a la hora de determinar qué candidatos concretos ocupan los escaños en los parlamentos.

Sea como fuere, parece evidente que la interacción entre élites políticas y ciudadanía es un asunto que está cobrando cada vez mayor relevancia en el estudio de las reformas electorales. Con ello se estaría cuestionando la asunción de que las reformas electorales son el producto exclusivo de las interacciones entre las élites políticas en procesos políticos en los que los ciudadanos están ausentes por completo. Ya hemos visto que los ciudadanos pueden intervenir de forma activa en los procesos de reforma a través de instrumentos como los referéndums, las iniciativas legislativas populares o las asambleas ciudadanas (Donovan, 1995; Vowles, 1995; LeDuc, 2011; Fournier et al., 2011; Curtice, 2013). También pueden intervenir de una manera más pasiva o indirecta, exhibiendo sus aspiraciones democráticas o mostrando su malestar hacia el funcionamiento de la democracia, las instituciones o la clase política en distintos sondeos de opinión, lo cual ejercería una presión sobre los políticos que haría más probable la existencia de reformas electorales (Norris, 2011; Riera 2013a; Renwick y Pilet, 2016; Bedock, 2017).

Ahora bien, esa categoría genérica de reformas electorales *elite-mass interaction* puede complejizarse. Los ciudadanos también pueden iniciar, participar, condicionar o influir de otras maneras desapercibidas hasta la fecha. Concretamente, la sociedad civil puede organizarse en torno a plataformas o foros cívicos compuestos por grupos de activistas en favor de la reforma electoral. Como reconoce el propio Renwick (2018: 119) en una contribución reciente, “el papel de los grupos de interés y de presión en los procesos de cambio del sistema electoral es quizás el menos investigado”.

De modo que, dentro de los procesos de reforma electoral en los que su resultado se explica por la interacción entre los ciudadanos y los partidos políticos, puede existir una variante, poco estudiada, consistente en que la sociedad influye de forma mucho más organizada a través de un conjunto de activistas que actúan como un grupo de interés cívico. Algo que Celis et al. (2011) y Hughes et al. (2015) ya han mostrado con relación a organizaciones de mujeres que han actuado como grupos de interés para la introducción de cuotas de género en la legislación electoral de múltiples países. Entre los procesos reformistas que han acontecido en perspectiva comparada, puede destacarse el de la reforma electoral en Rumanía de 2008 en el que la plataforma cívica *Pro Democratia* desarrolló un rol relevante como impulsora de la reforma y, posteriormente, como

mediadora entre los partidos parlamentarios (Marian y King, 2010). Entre los casos abordados en la presente investigación, destaca la reforma electoral de Canarias en 2018, donde el foro cívico *Demócratas Para el Cambio* ha resultado un actor determinante, tal y como se expondrá en el capítulo correspondiente.

Por último, otro actor cuyo papel en los procesos de reforma electoral ha pasado prácticamente inadvertido hasta la fecha, excepto quizás en Norteamérica (Cox y Katz, 2002; Katz, 2011), es el de los tribunales de justicia. Los pocos autores que han prestado alguna atención al papel de los jueces y tribunales se han limitado a afirmar que juegan un papel poco relevante (Renwick, 2010: 13-14), cuando no insignificante (Riera, 2013a: 107). Sin embargo, en un estudio reciente, Núñez y Jacobs (2016) han apuntado la idea de que los tribunales juegan un rol más activo de lo que acostumbra a pensarse a la hora de impulsar reformas electorales. Así, contra lo que cabía esperar, la existencia de tribunales legitimados para ejercer el control de constitucionalidad sobre las leyes tiene un efecto positivo sobre la probabilidad de que se produzcan reformas electorales. Por tanto, más que evitar o impedir reformas, la existencia de instancias que controlen la constitucionalidad de las leyes electorales parece provocar o desencadenar reformas electorales.

Como se expondrá en los respectivos capítulos, los casos Alemania, Bélgica y sobre todo Italia evidencian el rol cada vez más activo de los tribunales en los procesos de reforma electoral. El mejor ejemplo lo encontramos en este último país. No es posible comprender el nacimiento de los sistemas electorales *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017) sin las sentencias de la Corte Constitucional italiana que, al declarar inconstitucionales algunos aspectos de las anteriores leyes electorales, transformaron los sistemas electorales originales, lo cual generó presión en las élites políticas para aprobar nuevas leyes electorales que sustituyeran los sistemas electorales *desfigurados* tras las sentencias judiciales. Hasta el punto que algunos autores argumentan que en los últimos años Italia habría entrado en un ciclo caracterizado por un nuevo tipo de procesos de reforma electoral consistente en la interacción de las élites políticas y los jueces (*political elite-judicial interaction*) (Masseti y Farinelli, 2019). Por tanto, lejos de ser meros actores con poder de veto, los tribunales también pueden estimular el cambio de sistema electoral de forma indirecta (declarando inconstitucional una reforma previa) o incluso de forma directa (exigiendo modificaciones electorales, emplazando al legislador a ello).

3.4. Las aproximaciones sistémicas a las reformas electorales

Cabe destacar un último tipo de aproximaciones cuyo denominador común consiste en afirmar que cierto tipo de escenarios producen presiones sistémicas para que se produzca una reforma electoral. Se trata de explicaciones que no podrías el foco tanto en los actores como en las condiciones estructurales que incrementan las probabilidades de que acontezcan reformas electorales.

En primer lugar, puede mencionarse la conocida tesis de Colomer (2003; 2004), el cual entiende que la estabilidad o el cambio de un sistema electoral será el resultado del número de partidos. Así, Colomer (2004: 27) subraya que “cuando hay sólo unos pocos partidos, éstos pueden darse por satisfechos con sistemas electorales *mayoritaristas*, pero cuando aumenta el número y el tamaño de nuevos partidos, los partidos tradicionales pueden empezar a temer el riesgo de convertirse en perdedores absolutos e intentar un cambio hacia fórmulas electorales más incluyentes”. Este razonamiento desemboca en una de sus proposiciones teóricas más atrevidas: “la elección estratégica por los partidos de los sistemas electorales conduce a una tendencia general hacia la representación proporcional a través del tiempo” (Colomer, 2003: 40). Esta pauta de evolución, que suele ser la preferida por nuevas formaciones políticas, también puede llegar a ser promovida por partidos en el poder que se ven amenazados, con el propósito de minimizar sus posibles pérdidas futuras. Los distintos razonamientos que se han ido desgranando conducen a Colomer a proponer las siguientes tres hipótesis respecto a las reformas electorales a lo largo del tiempo: 1) Los cambios de sistema electoral se producirán en su mayor parte *a favor de fórmulas más incluyentes* que permitan la representación de un número relativo alto de partidos; 2) deberían ser más probables cuanto *mayor sea el número efectivo de partidos* existentes; 3) y también aumentará la probabilidad cuanto *menor haya sido la duración del sistema electoral anterior* (Colomer, 2004: 29).

Sin embargo, este enfoque ha recibido importantes críticas que han cuestionado la validez empírica de sus afirmaciones. No hay que perder de vista, en primer lugar, que cuantos más partidos haya en un sistema, más actores con capacidad de veto habrá para bloquear una eventual reforma (Tsebelis, 2002). En su tesis doctoral, Pedro Riera (2013a) encuentra evidencia de que, cuanto mayor sea el número efectivo de partidos electorales, más probable es que se adopte una reforma en un sentido restrictivo o no aperturista. Por

su parte, Lidia Núñez, Pablo Simón y Jean-Benoit Pilet (2017), al cubrir el período de reformas electorales en Europa entre 1945 y 2012, no encontraron una dirección clara en el tipo de reformas: se produjeron un parecido número de cambios que incrementaban la proporcionalidad que los que la reducían. Es más, estos autores demostraron que una elevada volatilidad incrementa la posibilidad de que se produzcan reformas electorales, aunque solo si esa volatilidad es provocada por la aparición o entrada de nuevos partidos. En dichas circunstancias, según los autores, es más probable que los impulsores opten por reformas que orienten el sistema electoral en un sentido más restrictivo y, en consecuencia, traten de contener a esos nuevos competidores obstaculizándoles la obtención de representación parlamentaria cuando ya se han convertido en una amenaza real.

Existen evidencia, además, que demuestra que cuantos más partidos hay en el gobierno, mayor probabilidad existe de que se frustren las reformas, tal y como ha sucedido en Bélgica (Hooghe y Deschouwer, 2011), en Países Bajos (Jacobs y Leyenaar, 2011), o en Israel (Rahat, 2008). En este mismo sentido, Damien Bol et al. (2015) muestran cómo a medida que aumenta el número de partidos que forman parte del gobierno, se reduce la probabilidad de que se produzcan reformas que establezcan elevadas barreras electorales reducidas o magnitudes de distrito pequeñas. Camille Bedock (2016; 2017), por último, señala que el incremento de la probabilidad de reformas institucionales sólo se produce cuando los nuevos partidos lo son en el gobierno, es decir, cuando se produce la alternancia política.

Todos estos estudios, en definitiva, cuestionarían la relación lineal entre el aumento en el número de partidos en el sistema y la probabilidad de que se produzcan reformas electorales en un sentido proporcional o aperturista trazada por Colomer. Muchos de esos trabajos apuntan a que el aumento de la fragmentación puede producir reformas en una dirección opuesta. Otros destacan la importancia del número de partidos que forman parte del gobierno y si se trata de partidos que acceden por primera vez al parlamento o al gobierno a la hora de explicar la reforma electoral.

Asimismo, Matthew S. Shugart (2001; 2008) también ha formulado su propia teoría sistémica sobre las reformas electorales. En el campo de los sistemas electorales, esta aproximación es la que mejor conecta con ciertas teorías de la *estabilidad* y el *cambio* institucional que asumen que hay instituciones cuyas propias características las hacen más o menos proclives a ser reformadas que otras. Shugart realizó la formulación inicial de su

aproximación sistémica en una célebre obra colectiva de la que era editor, en la que se estudiaban las causas y efectos de los sistemas electorales mixtos (*mixed-member electoral systems*), es decir, sistemas electorales en los que se combinan simultáneamente los dos métodos de votación, mayoritario y proporcional, y que experimentaron un auge a finales del siglo XX (Shugart y Wattenberg, 2001). Este auge se debió a que algunas democracias consolidadas como Italia, Nueva Zelanda o Japón reformaron sus sistemas electorales hacia reglas mixtas (aunque bastante diferentes entre sí en cuanto a su mecánica y efectos); pero también porque algunos países del Este de Europa que transitaban a la democracia (como Rusia o Hungría) o algunos países latinoamericanos que hacían lo propio (como México, Venezuela o Bolivia) instauraron sistemas electorales mixtos. Los sistemas electorales mixtos representarían, según este autor, un punto medio de equilibrio tanto en la dimensión *interpartidista* como en la *intrapartidista* y, por ese preciso motivo, un reclamo para *ingenieros electorales*.

En su planteamiento inicial, Shugart (2001) sostiene la tesis de que las reformas electorales son más probables en aquellos sistemas electorales que ocupan posiciones “extremas” en una (o en dos) de las dimensiones de los sistemas electorales. La dimensión *interpartidista* se refiere al grado en que un determinado sistema electoral resulta permisivo (al facilitar la entrada en el Parlamento de numerosos partidos a partir de un reparto muy proporcional) o restrictivo (al dificultarla en función de criterios mayoritarios que generan una gran desproporcionalidad); o, dicho de otro modo, en qué medida un sistema electoral favorece la existencia de gobiernos de coalición entre múltiples partidos o permite que un único partido sea capaz de formar un gobierno mayoritario en solitario sin haber alcanzado la mayoría de votos. La dimensión *intrapartidista*, por su parte, se refiere al grado de “personalización” de los sistemas electorales, esto es, en qué medida los candidatos individuales dependen exclusivamente de los votos individuales que reciben para obtener su escaño; o si bien los votos se dirigen a listas cerradas de partidos y, por consiguiente, lo primordial para los candidatos no es tanto “cultivar” un voto personal, como fortalecer su reputación dentro del partido y, en particular, mantener buenas relaciones con la cúpula dirigente responsable de determinar el orden de las listas electorales.

Pues bien, Shugart (2001: 28) sugiere que los sistemas electorales que ocupan posiciones extremas en una o ambas dimensiones son intrínsecamente propensos a ser reformados. Precisamente por ello es por lo que los sistemas electorales mixtos poseen

atractivo, al presentarse como arreglos institucionales capaces de alcanzar un equilibrio, un punto medio de eficiencia electoral, entre los extremos de cada una de las dimensiones. Eso explicaría las reformas electorales de países como Nueva Zelanda, Italia, Japón, Israel y Venezuela en los años noventa, que consistieron en la adopción de sistemas electorales mixtos. Según esta visión, su objetivo habría sido corregir las imperfecciones detectadas en los viejos sistemas electorales, evitando, a su vez, incurrir en sistemas electorales alternativos que ocuparan posiciones extremas en las dimensiones intra e interpartidista.

Avanzando en su razonamiento, la tesis de Shugart sugiere que las reformas electorales describirán una tendencia general por la cual los sistemas electorales extremos convergerán en un punto medio de las dos dimensiones. Esta hipótesis apuntaría a que los sistemas electorales “extremos” contendrían en su interior una semilla potencialmente reformista, que empujará a los sistemas electorales en una dirección más equilibrada, evolucionando hacia sistemas electorales más “virtuosos” en términos aristotélicos. Ahora bien, esas *inherent conditions* para la reforma son condición necesaria pero no suficiente para que ésta se produzca. Así pues, para que acontezca la reforma electoral tiene que darse un suceso (*contingent conditions*), que desencadene los acontecimientos (Shugart, 2001: 27).

Años después, Shugart (2008) reformuló su teoría señalando que una de las condiciones inherentes para la reforma de ciertos tipos de sistema electoral tiene que ver con la incapacidad del sistema electoral para procurar una conexión entre los rendimientos esperables de su naturaleza proporcional o mayoritaria y los efectos realmente generados. Así, cuando un sistema electoral produce resultados anómalos, puede decirse que el sistema habría generado un “fallo sistémico”. En esos casos, se liberarían las presiones reformistas subyacentes al propio sistema, haciendo más probable que la discusión sobre su reforma se plantee seriamente. En el caso de los sistemas de tipo mayoritario, algunos autores apuntan a que aquellos que producen fenómenos anómalos como las mayorías inversas (*plurality reversals*) o mayorías espurias (*spurious majorities*) –como las acontecidas en Nueva Zelanda en 1978 y 1981 o en Malta también en 1981– pueden propiciar las demandas de reforma electoral (Siaroff, 2003; Shugart, 2008).

Como afirman Blais y Shugart (2008: 189), “las anomalías generalmente conducen a algunos partidos y/o grupos a cuestionar la legitimidad [del sistema] y poner el tema de la reforma electoral en la agenda política”. Aunque estos resultados anómalos

no son suficientes por sí solos para producir una reforma electoral y requieren de condiciones contingentes que actúen como desencadenantes, lo que sí es evidente es que aumentan la probabilidad de que arranque un proceso de reforma electoral, con independencia de que culmine o no finalmente. Sin embargo, Shugart solo ofrece ejemplos con los sistemas mayoritarios. No obstante, del mismo modo que está acreditada esa relación en los sistemas mayoritarios, también es probable que se generen presiones reformistas y, eventualmente, una reforma electoral, cuando un sistema electoral de tipo proporcional no cumpla con las expectativas teóricas de garantizar a las distintas fuerzas políticas una representación parlamentaria razonablemente acorde a su apoyo electoral. Los casos de la reforma electoral de Castilla-La Mancha en 2012 y, sobre todo, la de Canarias en 2018, constituyen buenos ejemplos de este fenómeno en sistemas proporcionales.

En definitiva, la principal lección que podemos extraer de la aproximación sistémica a la reforma electoral de Shugart (2001; 2008) es que existen características de los sistemas electorales que crean las precondiciones propicias para que en el largo plazo se produzca la reforma electoral.

Referencias bibliográficas

- Ahmed, Amel (2013). *Democracy and the Politics of Electoral System Choice: Engineering Electoral Dominance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, Gerard (2001). Institutions, path dependence, and democratic consolidation, *Journal of theoretical politics*, 13(3), 249-269.
- Andrews, Josephine T. y Robert W. Jackman (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, 24, 65-84.
- Arnaldo, Alcubilla (2004). El procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 295-315.
- Bedock, Camille (2016). Short-term matters: the determinants of reforms of the core democratic rules. *European Political Science Review*, 8, 73-93.
- Bedock, Camille (2017). *Reforming Democracy. Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Benoit, Kenneth (2004). Models of electoral System Change. *Electoral Studies*, 23, 363-389.
- Benoit, Kenneth (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 10, 363-390.
- Benoit, Kenneth y John W. Schiemann (2001). Institutional Choice in New Democracies. Bargaining over Hungary's 1989 Electoral Law. *Journal of Theoretical Studies*, 13(2), 153-182.
- Birch, Sarah (2003). *Electoral systems and political transformation in post-communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Birch, Sarah; Frances Millard; Marina Popescu y Kieran Williams (2002). *Embodying democracy: Electoral system design in post-Communist Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Blais, André (ed.) (2008). *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Blais, André y Matthew S. Shugart (2008). Conclusions. En A. Blais (Ed.), *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 184-207). Oxford: Oxford University Press.
- Blais, André; Agnieszka Dobrzynska e Indridi H. Indridason (2005). To Adopt or Not to Adopt Proportional Representation: The Politics of Institutional Choice. *British Journal of Political Science*, 35, 182-190.

- Blau, Adrian (2008). Electoral reform in the UK: A veto player analysis. En A. Blais (Ed.). *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 61-89). Oxford: Oxford University Press.
- Boeckelman, Keith (1992). The influence of states on federal policy adoptions. *Policy Studies Journal*, 20(3), 365-375.
- Bohrer li, Robert E. y Glen S. Krutz (2004). Duverger and devolution: a note on the effects of new electoral rules in the UK. *Electoral Studies*, 23(2), 315-327.
- 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.
- Bol, Damien; Jean-Benoit Pilet y Pedro Riera (2015). The international diffusion of electoral systems. The spread of mechanisms tempering proportional representation across Europe. *European journal of political research*, 54(2), 384-410.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2008). Election Reform and (the Lack of) Electoral System Change in the USA. En A. Blais (ed.). *To Keep or to Change First Past the Post? The Politics of Electoral Reform* (pp. 90-111). Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, Shaun y Todd Donovan (2013). *The limits of electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, Shaun; Todd Donovan y Jeffrey A. Karp (2006). Why Politicians like Electoral Institutions: Self-Interest, Values or Ideology?. *Journal of Politics*, 68, 433-446.
- Brinks, D., y Coppedge, M. (2006). Diffusion is no illusion: Neighbor emulation in the third wave of democracy. *Comparative Political Studies*, 39(4), 463-489.
- Cain, Bruce E.; Russell J Dalton y Susan E. Scarrow (Eds.) (2003). *Democracy Transformed?: Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Calvo, Ernesto (2009). The Competitive road to proportional representation. *World Politics*, 61(2), 254-295.
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Celis, Karen; Mona L. Krook y Petra Meier (2011). The rise of gender quota laws: Expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, 34(3), 514-530.
- Coakley, John (2009). The political consequences of the electoral system in Northern Ireland. *Irish political studies*, 24(3), 253-284.
- Collier, Ruth B. y David Collier (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labour Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Berkeley, CA: Berkeley University Press.
- Colomer, Josep María (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 39-63.
- Colomer, Josep M. (ed.) (2004). *Handbook of Electoral System Choice*. Basingstoke: Palgrave.
- Cox, Gary W. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary W. y Jonathan N. Katz (2002). *Elbridge Gerry's salamander: The electoral consequences of the reapportionment revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtice, John (2013). Politicians, Voters and Democracy: The 2011 UK Referendum on the Alternative Vote. *Electoral Studies*, 32(2), 215-223.
- Cusack, Thomas R.; Torben Iversen y David Soskice (2007). Economic Interests and the Origins of Electoral Systems. *American Political Science Review*, 101(3), 373-391.
- Deschouwer, Kris (2002). Falling apart together: the changing nature of Belgian consociationalism, 1961-2002. *Acta Politica*, 37, 68-85.
- Deschouwer, Kris (2009). *The politics of Belgium: Governing a divided society*. Houndmills/ Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Donovan, Mark (1995). The Politics of Electoral Reform in Italy. *International Political Science Review*, 16(1), 47-64.
- Dunleavy, Patrick y Helen Margetts (1995). Understanding the Dynamics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, 16(1), 9-29.
- Dunleavy, Patrick y Helen Margetts (2001). From majoritarian to pluralist democracy? Electoral reform in Britain since 1997. *Journal of Theoretical Politics*, 13(3), 295-319.
- Duverger, Maurice (1951). *Les partis politiques*. Paris: Amand Colin.

- Eder, Christina; Adrian Vatter y Markus Freitag (2009). Institutional design and the use of direct democracy: Evidence from the German Länder. *West European Politics*, 32(3), 611-633.
- Elster, Jon; Claus Offe y Ulrich K. Preuss (1998). *Institutional Design in PostCommunist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, David M. (2011). *Electoral Systems: A Comparative Introduction*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Fernández Esquer, Carlos (2016). El fenómeno del insularismo político. *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, 5, 111-141.
- Fournier, Patrick; Henk Van der Kolk; Kenneth R. Carty; André Blais y Jonathan Rose (2011). *When citizens decide: Lessons from citizen assemblies on electoral reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael (2005). Conclusion. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (eds.). (2005a). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Michael y Paul Mitchell (2005b). Introduction to electoral systems. En M. Gallagher y P. Mitchell, (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 3-23). Oxford: Oxford University Press.
- García Mahamut, Rosario (2018). La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 185-212.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2004). Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 83-142.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara de Cara, Juan Carlos y Francesc Vallès Vives (2007). *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Gilardi, Fabrizio y Fabio Wasserfallen (2019). The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 58(4), 1245-1256.
- Graham, Erin R.; Charles R. Shipan y Craig Volden (2013). The diffusion of policy diffusion research in political science. *British Journal of Political Science*, 43(3), 673-701.
- Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.) (2002). *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon.

- Geddes, Barbara (1996). Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America. En A. Lijphart y C. H. Waisman (eds.). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Hazan, Reuven y Monique Leyenaar (eds.) (2012). *Understanding Electoral Reform*. Londres: Routledge.
- Hernández Bravo de Laguna, Juan (1990). El insularismo canario: caracterización política, ofertas electorales y resultados. *Papers. Revista de Sociología*, 33, 121-129.
- Hernández Bravo de Laguna, Juan (1994). Las elecciones en Canarias: autonomía e insularismo. En P. del Castillo (Ed.). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hernández Bravo de Laguna, Juan (1999). Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas en la Constitución. *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, 16, 161-184.
- Hooghe, Liesbet; Gary Marks; Arjan H. Schakel; Sandra C. Osterkatz; Sarah Niedzwiecki y Shair-Rosenfield (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance (Vol. 1)*. Oxford: Oxford University Press.
- Horowitz, Donald L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. (1993). The challenge of ethnic conflict: democracy in divided societies. *Journal of democracy*, 4(4), 18-38.
- Horowitz, Donald L. (2003). Electoral systems: A primer for decision makers. *Journal of Democracy*, 14(4), 115-127.
- Hughes, Melanie M; Mona L. Krook y Pamela Paxton (2015). Transnational women's activism and the global diffusion of gender quotas. *International Studies Quarterly*, 59(2), 357-372.
- Jacobs, Kristof T. E. y Monique Leyenaar (2011). A conceptual framework form major, minor, and technical electoral reform. *West European Politics*, 34(3), 495-513.
- Johnston, Ron J. y Charles J. Pattie (2001). Campaigning and split-ticket voting in new electoral systems: the first MMP elections in New Zealand, Scotland and Wales. *Electoral Studies*, 21(4), 583-600.
- Jones, Mark P. y Scott Mainwaring (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9, 139-166.

- Kasuya, Yuko y Johannes Moenius (2008). The Nationalization of Party Systems: Conceptual Issues and Alternative District-focused Measures. *Electoral Studies*, 27, 126-135.
- Katz, Richard (2005). "Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?". En M. Gallagher y P. Mitchell, (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard (2011). Democracy as a Cause of Electoral Reform: Jurisprudence and Electoral Change in Canada. *West European Politics*, 34 (3), 587-606.
- Katz, Richard y Peter Mair (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, 1, 5-28.
- Kreuzer, Markus (2010). Historical Knowledge and Quantitative Analysis: The Case of the Origins of Proportional Representation. *American Political Science Review*, 104(2), 369-392.
- Krook, Mona (2009). *Quotas for Women in Politics*. Nueva York: Oxford University Press.
- 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.
- Lago, Ignacio y José Ramón Montero (2010). La nacionalización del sistema de partidos en España: una perspectiva comparada. En J. R. Montero e I. Lago. *Elecciones generales 2008* (pp. 365-408). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- LeDuc, Lawrence (2011). Electoral Reform and Direct Democracy in Canada: When Citizens Become Involved. *West European Politics*, 34(3), 551-567.
- Leyenaar, Monique y Reuven Hazan (2011). Reconceptualising Electoral Reform. *West European Politics*, 34(3), 437-455.
- Lijphart, Arend (1969). Consociational democracy. *World Politics*, 21(2), 207-225.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (ed.) (1981). *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

- Lijphart, Arend (1992). Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland 1989–1991. *Journal of Theoretical Politics*, 4(2), 207-223.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945–1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1996). La difícil ciencia de los sistemas electorales: un comentario a la crítica de Alberto Penadés. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 74, 443-448.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (2004). Constitutional design for divided societies. *Journal of democracy*, 15(2), 96-109.
- Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1992). Political identities and electoral sequences: Spain, the Soviet Union, and Yugoslavia. *Daedalus*, 121, 123-139.
- Llera, Francisco (1998). Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 82, 127-157.
- López Aguilar, Juan Fernando y Rosario García Mahamut (2019). El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación», hecho diferencial y nuevo sistema electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 13-45.
- Lundell, Krister (2010). *The Origin of Electoral Systems in the Postwar Era: A Worldwide Approach*. Nueva York: Routledge.
- Lutz, Donald S. (1994). Toward a theory of constitutional amendment. *American Political Science Review*, 88(2), 355-370.
- Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and society*, 29(4), 507-548.
- Marian, Cosman G. y Ronald F. King (2010). Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections. *Communist and Post-Communist Studies*, 43(1), 7-18.
- Masseti, Emanuele y Arianna Farinelli (2019). From the Porcellum to the Rosatellum: ‘political elite-judicial interaction’ in the Italian laboratory of electoral reforms. *Contemporary Italian Politics*, 11(2), 137-157.
- Massicotte, Louis (2000). Elections in Federal Countries. En R. Rose (ed.). *International Encyclopedia of Elections* (pp. 101-104), Washington, DC: CQ Press.
- Massicotte, Louis. (2003). To create or to copy? Electoral systems in the German Länders. *German Politics*, 12 (1), 1-22.

- Matakos, Konstantinos y Dimitrios Xeftiris (2015). Strategic Electoral Rule Choice under Uncertainty. *Public Choice*, 162, 329-350.
- Meier, Petra (2004). The mutual contagion effect of legal and party quotas. A Belgian perspective. *Party Politics*, 10(5), 583-600.
- Montero, José R.; Francisco J. Llera y Mariano Torcal (1992). Sistemas electorales en España: una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58, 7-56.
- Montero, José R. e Ignacio Lago (2010). The Selection of an Electoral System. Less Consensus, More Heresthetics. En G. Alonso y D. Muro (eds.). *The Politics and Memory of Democratic Transition: The Spanish Model* (pp. 55-84). Londres: Routledge.
- Mujica, Vicente (2016a). Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el Cambio. Mención especial al Pacto por la Democracia en Canarias. En G. Pérez y V. Mujica (Coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 197-243). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Mujica, Vicente (2016b). La reclamación de la reforma electoral canaria desde la sociedad civil. Mención especial al Pacto por la Democracia en Canarias. En A. García (Coord.). *La reforma del sistema electoral canario: materiales para su discusión* (pp. 65-84). La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna.
- Mujica, Vicente (2018). Demócratas para el Cambio. La sociedad civil canaria y la mejora de su democracia. En J. M. Brito (Coord.). *La acción colectiva en el cambio de época. Los movimientos sociales en Canarias 2017* (pp. 239-244). Madrid: La Catarata.
- Nohlen, Dieter (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. En A. Lijphart y B. Grofman (Eds.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (pp. 217-224). Nueva York: Praeger.
- Norris, Pippa (2011). Cultural Explanations of Electoral Reform: A Policy Cycle Model. *West European Politics*, 34(3), 531-550.
- Núñez, 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, Jean-Benoit Pilet y Pablo Simón (2017). Electoral Volatility and the Dynamics of Electoral Reform. *West European Politics*, 40(2), 378-401.
- Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.

- Pallarés, Francesc (1998). Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales. En J. Montabes (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Penadés, Alberto (2005). La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias 1890-1940. *Zona Abierta*, 110/111, 200-277.
- Penadés, Alberto (2006). La difícil ciencia de los orígenes de los sistemas electorales. *Revista de Estudios Políticos*, 131, 193-262.
- Penadés, Alberto (2008). The Institutional Preferences of Early Socialist Parties. Choosing Rules for Government. En J. M. Maravall e I. Sánchez-Cuenca (eds.). *Controlling Governments: Voters, Institutions and Accountability* (pp. 202-246). Nueva York: Cambridge University Press.
- Pilet, Jean-Benoit (2005). The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgium Consociationalism. *Ethnopolitics*, 4(4), 397-411.
- Pilet, Jean-Benoit (2007). Strategies Under the Surface: The Determinants of Redistricting in Belgium. *Comparative European Politics*, 5, 205-225.
- Pilet, Jean-Benoit (2008). The Future is imagination, the present is reality. Why do big ruling parties oppose majority systems? A Belgian case study. *Representation, Journal of Representative Democracy*, 44(1), 41-50.
- Pilet, Jean-Benoit y Damien Bol (2011). Party preferences and electoral reform. How time in government affects the likelihood of electoral reform. *West European Politics*, 34(3), 568-586.
- Pilon, Dennis (2013). *Wrestling with Democracy: Voting Systems as Politics in the Twentieth-Century West*. Toronto: University of Toronto Press.
- Przeworski, Adam y Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Rae, Douglas W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws* (2a ed). New Haven: Yale University Press.
- 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.
- Reed, Steven R. y Michael F. Thies (2001). The Causes of Electoral Reform in Japan. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (Eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 152-172). Oxford: Oxford University Press.
- Reilly, Benjamin (2001). *Democracy in divided societies: Electoral engineering for conflict management*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Reilly, Benjamin (2002). Electoral systems for divided societies. *Journal of Democracy*, 13(2), 156-170.
- Remmer, Karen L. (2008). The politics of institutional change: Electoral reform in Latin America, 1978—2002. *Party Politics*, 14(1), 5-30.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Renwick, Alan (2011). Electoral Reform in Europe since 1945. *West European Politics*, 34(3), 456-477.
- Renwick, Alan (2018). Electoral System Change. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen y M. S. Shugart (Eds.). *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 113-132). Oxford: Oxford University Press.
- Renwick, Alan y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the ballot. The personalization of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Reynolds, Andrews y Ben Reilly (1999). Electoral systems and conflict in divided societies. En P. C. Stern y D. Druckman (Eds.). *International Conflict Resolution After the Cold War*. Washington D.C.: National Academies Press.
- Reynolds, Andrews; Ben Reilly y Andrews Ellis (2005). *New International Idea Handbook of Electoral System Design*. Estocolmo: IDEA International Institute for Democracy.
- Riera, Pedro (2013a). *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 (2013b). Los sistemas electorales y la cigüeña. Sobre el origen y la reforma de las reglas del juego democrático. *Revistas Española de Investigaciones Sociológicas*, 142, 141-150.
- Riera, Pedro y José Ramón Montero (2014). Do turkeys vote for Christmas? The tiny impact of the economic crisis on institutional reforms in Spain. Presentado en el Seminario *Economic Recession, Democratic Recession?*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 10-15 de abril, 2014.
- Rodríguez-Drincourt, Juan (2017). Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y democracia abierta: especial referencia a las nuevas perspectivas de profundización democrática. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5), 979-992.
- Rokkan, Stein (1970). *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sartori, Giovanni (1968). Political development and political engineering. En J. D. Montgomery y A. O. Hirschman (eds.). *Public policy*, 17, 261-298.

- Scantamburlo, Matthias y Günther Pallaver (2014). The 2013 South Tyrolean election: The end of SVP hegemony. *Regional & Federal Studies*, 24(4), 493-503
- Shugart, Matthew S. (2001). "Extreme" Electoral Systems and the appeal of the mixed member alternative. En M. S. Shugart y M. P. Watterberg, (eds). *Mixed member systems: The best of Both Worlds?* (pp. 25-51). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. (2005). Comparative electoral systems research: The maturation of a field and new challenges ahead. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The politics of electoral systems* (pp. 25-55). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. (2008). Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. En A. Blais (Ed.). *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 7-60). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. y Martin P. Wattenberg (eds.) (2001). *Mixed- Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, Alan (2003). Spurious Majorities, Electoral Systems and Electoral System Change. *Commonwealth and Comparative Politics*, 41, 143-160.
- Simón, Pablo y Tània Verge (2017). Gender quotas and political representation in Spain and Portugal: Electoral competition, learning and emulation. *South European Society and Politics*, 22(2), 179-195.
- Snyder, Richard (2001). Scaling down: The subnational comparative method. *Studies in comparative international development*, 36(1), 93-110.
- Sugiyama, Natasha B. (2011). Bottom-up policy diffusion: National emulation of a conditional cash transfer program in Brazil. *Publius: The Journal of Federalism*, 42(1), 25-51.
- Taagepera, Rein (2002). Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve. En A. Reynolds (Ed.). *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 248-265). Oxford: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989). *Seats & Votes*. New Haven & London: Yale University Press.
- Tarr, G. Alan (2016). Explaining state constitutional changes. *Revista de Investigações Constitucionais*, 3(2), 9-32.
- Torres del Moral, Antonio (2009). Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas. En Luis A. Gálvez (ed.). *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Game: Rational Choice and Comparative Politics*. Berkeley: University of California Press.

- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vallés, Josep M^a (1983). Sistemas electorales, Estado de las Autonomías y Comunidades Autónomas. *Revista de Estudios Políticos*, 34, 107-132.
- Verge, Tàni (2012). Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas, *West European Politics*, 35(2), 395-414.
- Vowles, Jack (1995). The Politics of Electoral Reform in New Zealand. *International Political Science Review*, 16(1), 95-115.

CAPÍTULO 2. Alemania: los sistemas electorales de los *Länder*

As the twenty-first century begins, a compromise system is spreading throughout the world which offers the promise of providing the best of both the dominant nineteenth- and twentieth-century worlds of electoral systems.

Matthew. S. Shugart y Martin P. Wattenberg, *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (2001: 1)

El sistema electoral empleado en las elecciones al *Bundestag* alemán ha sido uno de los más intensamente estudiados, erigiéndose en uno de los modelos de referencia a nivel mundial. Aunque anteriormente las discusiones sobre sistemas electorales comparados consideraban al sistema alemán como un híbrido interesante pero idiosincrático (Scarrow, 2001: 55), en los últimos tiempos resulta extraño cualquier debate sobre una eventual reforma electoral a nivel nacional en el que el alemán no aparezca como un sistema modélico o referente (Nohlen, 2020). España es un buen ejemplo de este fenómeno, como evidencia el ingente número de artículos de opinión –y también algunos académicos– en los que se discute o se reivindica la posible imitación del sistema electoral alemán por nuestras reglas electorales domésticas (Grotz, 2002; Vidal Prado, 2012a, 2012b; Uribe, 2014; San Segundo, 2014; Nohlen, 2015; Penadés y Pavía, 2016; Oliver, 2017).

El sistema electoral alemán pertenece a los sistemas electorales de representación proporcional personalizada (*personalisierte Verhältniswahl*), que, a su vez, se engloban en la categoría más amplia de la familia de los sistemas electorales mixtos. Los sistemas mixtos son aquellos en los que se combinan diferentes reglas y procedimientos para la elección de un mismo Parlamento, entre los que se incluyen reglas de mayoría relativa o absoluta y reglas de representación proporcional (Montero et al., 2005). En estos sistemas existirían, por tanto, dos tipos de *circuitos electorales*: uno proporcional y otro mayoritario.

Ahora bien, existen dos grandes modalidades de sistemas mixtos, en función precisamente de si esos circuitos están o no conectados. Cuando la adjudicación de escaños se aplica de forma separada en los circuitos proporcional y mayoritario, nos encontramos ante un sistema paralelo³. Cuando por el contrario los resultados de los dos tipos de elección están vinculados y la asignación de escaños en el circuito proporcional depende de lo que ocurra en los distritos uninominales del circuito mayoritario, estamos ante un sistema de representación proporcional personalizada (en adelante, RPP). Estas dos clases de sistemas mixtos presentan importantes diferencias en cuanto a sus rendimientos. Así, mientras que los sistemas RPP suelen producir resultados bastante proporcionales, no ocurre lo mismo con los sistemas paralelos pues, al no poder compensarse en el circuito proporcional las distorsiones generadas en el mayoritario, el nivel de desproporcionalidad se suele situar a medio camino entre el generado por los sistemas proporcionales y los mayoritarios.

Así pues, en el sistema RPP utilizado en las elecciones federales alemanas el elector dispone de dos votos. Mientras que el primero se utiliza para elegir a candidatos individuales en distritos uninominales en un circuito mayoritario, el segundo de los votos se emite para elegir listas de partidos presentadas en los distintos *Länder* pero que se computan globalmente a nivel nacional. En consecuencia, la clave que determina la proporcionalidad del sistema alemán se encuentra en ese segundo voto, que es el decisivo para configurar la correlación de fuerzas en el Parlamento. Los distritos uninominales, por su parte, cumplen la función de decidir qué candidatos van a ocupar en primer lugar los escaños que previamente se han repartido entre los partidos de forma proporcional; y, a continuación, se completan los escaños restantes con los candidatos de los primeros puestos de las listas presentadas por los partidos en cada *Land*. Por último, hay que tener en cuenta que para que un partido acceda al reparto de escaños en el circuito proporcional debe superar una barrera electoral del 5 por ciento de los votos a nivel nacional, o bien obtener la victoria en tres distritos uninominales.

Pues bien, es en la combinación de estos factores donde reside el atractivo del conocido como *sistema electoral alemán*: el grado de proporcionalidad que produce es elevado, pues la distribución de los escaños entre los partidos que acceden al *Bundestag* se determina a partir de una suma de votos y reparto de escaños a nivel nacional; pero,

³ Entre los países que emplean —o han empleado— sistemas paralelos pueden mencionarse Rusia, Japón (desde 1994), Italia (como veremos, desde 2017), Tailandia, Corea del Sur o Andorra.

además, se consigue una elevada personalización de la elección, puesto que los votantes seleccionan la mitad de los candidatos en distritos uninominales (Zittel, 2018). Es ese equilibrio virtuoso entre los efectos positivos de los sistemas proporcionales y mayoritarios lo que hace que algunos especialistas hayan afirmado que el sistema alemán reúne lo mejor de ambos mundos (*the best of both worlds*) (Shugart y Wattenberg, 2001).

En la que probablemente sea la obra colectiva más influyente sobre el estudio de los sistemas electorales mixtos, Matthew S. Shugart (2001: 25-51) desarrolló una hipótesis ciertamente atrevida, encuadrable, tal y como se ha expuesto en profundidad en el capítulo anterior, en su aproximación sistémica al fenómeno de las reformas electorales. En resumen, este autor defiende el argumento de que las reformas electorales son más probables en aquellos sistemas electorales que ocupan posiciones “extremas” en una de las dimensiones existentes: la interpartidista y la intrapartidista. Shugart sostiene que este tipo de sistemas electorales son intrínsecamente propensos a experimentar presiones reformistas. Es decir, que habría ciertos sistemas electorales cuyas características les haría ser más susceptibles de ser reformados. Precisamente por ello es por lo que los sistemas electorales mixtos como el alemán revestirían ese atractivo, al presentarse como arreglos institucionales capaces de alcanzar un equilibrio, un punto medio de eficiencia electoral, entre los extremos de cada una de las dos dimensiones. De esta forma, la tesis de Shugart apunta a que las reformas electorales seguirían una tendencia general compartida por la que los sistemas electorales originariamente “extremos” tenderán a converger en un punto medio de las dos dimensiones.

Aunque la validez explicativa del marco teórico propuesto por Shugart resulta cuestionable más allá de las grandes reformas electorales acontecidas en los años noventa, lo cierto es que la espora del sistema electoral alemán se ha ido propagando a nivel internacional, llegando a germinar en lugares tan distintos como Venezuela (1989), Nueva Zelanda (1993), Bolivia (1994), Albania (1996), Lesoto (2002), Rumanía (2008), Moldavia (2014), países todos ellos que adoptaron un sistema RPP inspirado en el modelo germano⁴. También se hallan ejemplos de su influjo en el nivel subnacional, como ponen de relieve los casos de Escocia y Gales a partir de 1999 tras la *devolution* (Johnston y Pattie, 2002; Convery y Lundberg, 2020). O también en los recientes debates sobre propuestas de reforma electoral de algunas comunidades autónomas españolas como la

⁴ Sin embargo, conviene tener presente que el sistema RPP ya se ha sustituido por otros sistemas electorales en Albania (1996-2005), Bolivia (1994-2009), Rumanía (2008-2012) y Venezuela (1989-2005).

Comunidad de Madrid (Vidal Prado, 2008: 438-440)⁵, Cataluña (Grotz, 2012)⁶, Comunidad Valenciana (Pérez-Monteo, 2014) y la Región de Murcia (Sierra, 2017: 235-247). O, incluso, remontándonos a los orígenes del proceso autonómico, en el intento frustrado en el Principado de Asturias de establecer un sistema a imitación del modelo alemán⁷.

Esta situación contrasta sin embargo con la escasa atención que la literatura fuera de Alemania ha prestado a los sistemas electorales que se utilizan para elegir los parlamentos de los dieciséis *Länder* alemanes. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que el diseño original del sistema RPP no se produjo a nivel nacional, sino que se trata de un tipo de sistema electoral alumbrado previamente en unos pocos *Länder*. Eso hace de Alemania un caso de estudio especialmente relevante, en la medida en que evidencia la importancia que tiene la secuencia en que se produzcan las elecciones en los distintos niveles de gobierno para el diseño original de los sistemas electorales del país. En efecto, a diferencia de los casos de Bélgica, Italia y España en los que las elecciones nacionales se celebraron con anterioridad a las regionales, en Alemania sucedió en el orden inverso, lo que, según mi expectativa, aumentaría la probabilidad de que los sistemas electorales regionales se diferencien entre sí en un primer momento.

Asimismo, el caso alemán tiene interés por ser un ejemplo magnífico de la existencia de difusión institucional en los sistemas políticos multinivel. Aunque se suele asumir una tendencia general de las regiones hacia la homogeneidad en materia electoral, veremos cómo una rica variedad entre los distintos elementos de cada sistema en el nivel regional alemán. Ello responde al dinamismo de los sistemas electorales de los *Länder*, que a lo largo de seis décadas han experimentado un admirable proceso evolutivo, muchas

⁵ Para un mayor detalle sobre esta propuesta, véase el Dictamen de la Comisión de Estudio sobre la posible reforma electoral en la Comunidad de Madrid, publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid número 193, de 23 de julio de 2014. Disponible en línea: http://www.asambleamadrid.es/BOAM/BOAM_9_00193.pdf.

⁶ Véase la propuesta del Grupo Parlamentario Socialistes-Ciutadans pel Canvi para una ley electoral catalana, publicada en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña núm. 701, de 7 de mayo de 2010.

⁷ En efecto, el Proyecto de Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, aprobado en abril de 1980 por la Asamblea Redactora (con mayoría del PSOE y del PCE), contemplaba “un sistema electoral de representación proporcional personalizada, semejante al sistema electoral federal alemán para el Bundestag, es decir, una combinación de dos tipos de circunscripción. Una de ámbito regional con sesenta diputados y doce distritos uninominales coincidentes con la demarcación territorial de los partidos judiciales”. Sin embargo, al llegar el Proyecto a las Cortes Generales se le dio un vuelco muy profundo, motivado por los Acuerdos Autonómicos de 1981 alcanzados entre la UCD y el PSOE, en el que ambos partidos acordaron que el texto estatutario solo dijera finalmente que el sistema electoral debía ser proporcional (Arce, 2004: 366).

de las veces actuando como auténticos *laboratorios* de diseño institucional. Así, en este capítulo pretendo mostrar los tipos de difusión verticales *top-down* y *bottom-up* (del nivel nacional o federal al regional y viceversa) y horizontales (entre los *Länder* entre sí) que han ido produciéndose en los sistemas electorales alemanes. Podré así identificar cuáles han sido las pautas de difusión entre arenas electorales más frecuentes exhibidas por un sistema político multinivel como es el alemán.

El presente capítulo seguirá la siguiente estructura. Tras esta introducción, abordaré los condicionantes históricos que explican el diseño original de los sistemas electorales de los *Länder* alemanes y, más concretamente, el surgimiento del sistema RPP alemán. En segundo lugar, realizaré una descripción general sobre los sistemas electorales de los *Länder* alemanes en la actualidad, identificando sus elementos comunes y sus diferencias entre sí. Asimismo, y desde una perspectiva dinámica, también pretendo apuntar cuáles han sido las causas de los principales procesos de reforma electoral en el nivel regional alemán. Por último, terminaré el capítulo con una serie de conclusiones en las que se recapitularán los hallazgos más relevantes para la tesis doctoral.

1. La génesis de los sistemas electorales alemanes tras la Segunda Guerra Mundial

Algunos de los componentes más característicos del actual sistema electoral alemán, como el sistema de doble voto o la barrera electoral del 5 por ciento a nivel nacional, no se contemplaban en la ley electoral que se aplicó a las primeras elecciones federales alemanas de 1949. Como suele ser habitual en este ámbito, estos elementos fueron incorporados al sistema alemán como resultado de luchas partidistas. Ahora bien, estas disputas partidistas no se desarrollaron en el vacío, sino que, en una primera etapa de consolidación institucional, estuvieron fuertemente condicionadas por las circunstancias absolutamente excepcionales en las que transcurrió la restauración a la democracia en Alemania occidental tras la Segunda Guerra Mundial. En definitiva, si el diseño de los sistemas electorales en las transiciones democráticas es una cuestión políticamente delicada que suele entrañar tensiones, la formación de los sistemas electorales para elegir las instituciones representativas alemanas no fue una excepción; máxime si se tiene en cuenta el peculiar momento histórico en el que se fraguaron.

A partir de 1945, la derrota militar de Alemania dio paso a la ocupación del país por parte de los aliados. En las zonas del Oeste alemán, las potencias que controlaron el

terreno decidieron acometer la tarea de reconstruir el país desde el punto de vista institucional. La reconstrucción de las estructuras políticas y administrativas comenzó en el nivel municipal, continuó por el regional, postergándose para una última fase la construcción de las instituciones nacionales. En esta tarea tuvieron un papel decisivo los acuerdos alcanzados en la conferencia de Potsdam, celebrada entre julio y agosto de 1945 (Turner, 1983: 132).

Por lo que respecta a los *Länder*, debe advertirse que muchos de ellos fueron de nueva creación, como pone de relieve el hecho de que, por ejemplo, Prusia se fraccionase en siete nuevas unidades: Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Baja Sajonia, Brandemburgo, Berlín, Sajonia-Anhalt y Schleswig-Holstein. Así las cosas, fue este contexto tan singular, marcado por el colapso del régimen totalitario y la inmediata ocupación por parte de los aliados, el que permitió que pudiera nacer un modelo original, producto de los compromisos políticos surgidos de la constelación de fuerzas más relevantes en aquel momento en Alemania (Scarow, 2001: 67).

Las autoridades responsables de la ocupación influyeron, no sólo en la formulación de la primera ley electoral alemana a nivel federal, sino especialmente en el proceso de elaboración de las leyes electorales de las Asambleas constituyentes de los *Länder*⁸. Entre 1946 y 1947 los *Länder* se dotaron de los sistemas electorales pertinentes para elegir sus respectivos Parlamentos. De modo que, en Alemania, a diferencia de lo sucedido en otros sistemas políticos multinivel, las elecciones regionales precedieron a las federales. Por tanto, los *Länder* carecieron de un modelo de sistema electoral nacional que pudiera servir de referencia o en el que inspirarse, pues no fue hasta 1949 cuando se celebraron las primeras elecciones federales.

Puesto que ni el Reino Unido ni los Estados Unidos tenían experiencia previa con los sistemas proporcionales, los poderes de ocupación asumían, dada su propia idiosincrasia democrática, que los sistemas electorales mayoritarios eran modelos adecuados para alcanzar la estabilidad política. Las fuerzas de ocupación británicas abogaban por instaurar arreglos institucionales que les resultaban familiares, tales como

⁸ La zona británica estaba compuesta por los *Länder* de Schleswig-Holstein, Hamburgo, Baja Sajonia y el actual *Land* de Renania del Norte-Westfalia. La zona estadounidense estaba integrada por los *Länder* de Baviera, Hesse, Bremen y el norte del actual *Land* de Baden-Württemberg. La zona de ocupación francesa consistió en los *Länder* de Renania-Palatinado, Baden, Würtemberg-Hohenzollern y Sarre. Por su parte, la zona de ocupación soviética comprendía los actuales *Länder* de Turingia, Sajonia, Sajonia-Anhalt, Brandemburgo y Mecklemburgo-Pomerania Occidental.

sistemas *first past the post* y otros elementos mayoritarios del modelo de democracia Westminster (Freitag y Vatter, 2009). Además, con independencia de que las preferencias norteamericanas y sobre todo británicas se orientasen hacia reglas del juego de tipo mayoritario, hay que tener en cuenta que los sistemas proporcionales se asociaban a fórmulas por entonces desacreditadas. No en vano, el sistema electoral empleado durante la República de Weimar, de carácter extremadamente proporcional, fue uno de los dispositivos institucionales que en mayor medida contribuyeron al colapso del régimen democrático, actuando como una suerte de *antimodelo* (Massicotte, 2003: 3). Así, la sombra de Weimar sobrevoló los debates sobre el diseño de los sistemas electorales que se fueron celebrando en la Alemania de postguerra, ayudando a moldear las preferencias de los principales actores intervinientes (Zittel, 2018: 786).

Sin embargo, los sistemas electorales de tipo mayoritario tampoco acabaron imponiéndose, por varios motivos. De entrada, la situación era distinta en la zona de ocupación francesa, dado que el país galo acababa de evolucionar en el año 1945 hacia un sistema proporcional para sus elecciones nacionales. Y tampoco puede afirmarse que las autoridades británicas y norteamericanas fueran totalmente intransigentes a la hora de imponer un sistema mayoritario. Sin ir más lejos, la experiencia ultramarina británica había servido a este país para percatarse de lo deseable de que sus políticas coloniales respetasen las tradiciones locales siempre que ello fuese posible (Turner, 1983: 133). Por lo que, en realidad, el propósito último de las fuerzas de ocupación fue el de conseguir un sistema que contara con el apoyo de un amplio espectro de las fuerzas democráticas alemanas, y ese apoyo pasaba por permitir algunos componentes de tipo proporcional (Scarrow, 2001: 59-60). Por tanto, en la mentalidad de las autoridades británicas estuvo muy presente la búsqueda de un sistema fruto del compromiso, que incluyese las características principales de su sistema mayoritario, pero que, a su vez, asegurase la representación de los principales partidos de alemanes. En otras palabras, el sistema debía incluir lo máximo posible del sistema electoral británico y también todo lo que fuera necesario de la representación proporcional (Turner, 1983: 134).

Por su parte, la mayor parte de políticos alemanes de postguerra no participaban de la idea de que los sistemas mayoritarios fuesen un instrumento imprescindible para construir una democracia estable. Buena parte de los intervinientes en los debates para la elaboración de los primeros sistemas electorales compartían la opinión de que un sistema proporcional era probablemente la solución más deseable desde el punto de vista del

pluralismo político existente; pero tampoco anhelaban las reglas electorales excesivamente proporcionales del período de entreguerras. Así pues, el verdadero reto consistía en confeccionar un sistema que pudiese conjurar el peligro de una excesiva atomización de la representación política y, simultáneamente, fuese capaz de garantizar la representación de las principales sensibilidades ideológicas de los ciudadanos. Y todo ello sin merma del favorecimiento de unos sólidos vínculos entre electores y representantes. Todos estos factores terminaron por impeler a los partidos a combinar elementos proporcionales y mayoritarios de un modo que no se había ensayado en otro sistema electoral hasta entonces (Kreuzer, 2004: 234).

Debido a los acuciantes problemas para administrar económicamente las regiones devastadas, y ante la creciente preocupación por las tensiones entre Este y Oeste, las autoridades impulsaron un rápido restablecimiento del autogobierno dentro de las regiones. Bajo la supervisión de las autoridades militares en los territorios ocupados, se permitió a los partidos comprometidos con la democracia competir en las elecciones locales y en las elecciones para elegir a los representantes las Asambleas constituyentes de los once *Länder* y, posteriormente, de los nuevos parlamentos regionales (*Landtage*). Los principales partidos desde un inicio fueron los socialdemócratas del SPD y los demócratacristianos de la CDU (CSU en su vertiente bávara); también concurrieron otros pequeños partidos, entre los que destacaban los liberales del FDP y, en menor medida, los comunistas del KPD (Bawn, 1993: 969-972).

Todos los *Länder* se inclinaron por algún tipo de sistema electoral proporcional para elegir sus Parlamentos, si bien es cierto que con gran creatividad, pues ninguno de los sistemas electorales fue idéntico a otro. Así, los encargados de diseñar las reglas electorales evitaron copiar en un primer momento los sistemas utilizados en otros *Länder*, ni siquiera en otros países. Tampoco buscaron recrear viejos modelos ya utilizados en épocas anteriores en Alemania. En lugar de ello, introdujeron múltiples variantes de los sistemas proporcionales, la mayoría de ellas con el objetivo de soslayar los problemas de gobernabilidad. Para las primeras elecciones, una de las principales preocupaciones consistía en contener la proliferación de pequeños partidos que pudieran suponer una amenaza para el afianzamiento de las nuevas instituciones. Debido a este temor, los *Länder* bajo la zona de influencia británica y norteamericana incluyeron en sus sistemas electorales barreras legales de exclusión con el objetivo de bloquear la entrada de partidos con escaso apoyo popular (Scarrow, 2001: 61-62).

Asimismo, otro de los grandes consensos existentes a la hora de elaborar los distintos sistemas electorales consistió en que las circunscripciones electorales debían de ser relativamente pequeñas. La mayoría de los participantes en esos debates coincidía en que las grandes circunscripciones y el voto despersonalizado propios del sistema de Weimar desincentivaron la rendición de cuentas de los representantes políticos. Por ello, muchos de los intervinientes compartían la idea de permitir a los ciudadanos votar por candidatos individuales, en lugar de que lo hiciesen simplemente por una lista de partido.

En cuanto a los sistemas finalmente adoptados por los *Länder*, cabe clasificarlos en tres grupos. El más común, de tipo proporcional, fue el utilizado en seis de los once *Länder* existentes en aquel entonces. Es el que se estableció en los *Länder* que estaban bajo el campo de influencia norteamericana (Baviera, Baden-Württemberg y Hesse), así como en la zona francesa (Baden-Württemberg, Renania-Palatinado y Sarre).

Un segundo tipo de sistema electoral se dio en tres de los *Länder* localizados en la zona dominada por las fuerzas británicas. Se trataba de un sistema mixto un tanto peculiar, que funcionaba a partir de una mecánica compleja. Contaba con un circuito mayoritario con distritos uninominales (en Schleswig-Holstein) o plurinominales (en Bremen y Hamburgo) y otro circuito proporcional con circunscripciones plurinominales en el que los electores disponían de un solo voto. La principal diferencia respecto al sistema RPP es que para la distribución de los escaños en el circuito proporcional no se aplicaba una fórmula sobre el conjunto de votos emitidos, sino que el sistema era más enrevesado: para el cómputo de cada partido se sumaban el número de votos dirigidos a sus candidatos perdedores en los distritos uninominales, además del margen de votos de diferencia que sus candidatos vencedores habían obtenido respecto a sus competidores.

Pero este sistema electoral generó unos resultados muy desproporcionales, que otorgaban una importante bonificación al partido vencedor a costa del resto. Además, el sistema desencadenó dos fenómenos no deseados que pusieron de relieve sus carencias. Por un lado, se produjeron resultados *no monótonos*, es decir, que un partido obtuviese menos escaños que otro a pesar de haber cosechado un mayor número de votos. Y, por otro, de las siete elecciones que se celebraron bajo la vigencia de ese concreto sistema electoral, en cinco se produjeron “mayorías fabricadas” (*manufactured majorities*), esto es, mayorías absolutas alcanzadas por un partido que tenía un porcentaje de votos inferior al 50 por ciento (Massicotte, 2003: 15). Los malos rendimientos exhibidos por este

sistema electoral, que se reveló como un auténtico *modelo fallido*, precipitaron su rápida desaparición: hacia 1956 este sistema electoral había desaparecido del mapa alemán. Bremen (1947) y Hamburgo (1956) lo sustituyeron por un sistema electoral proporcional, mientras que Schleswig-Holstein (1951) lo hizo por un sistema RPP.

Por último, en dos de los *Länder* que también estaban bajo la zona de influencia británica, Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, se optó por un sistema RPP en 1947. A pesar de ser el sistema que en un principio tuvo una menor acogida entre los *Länder*, acabó siendo sin embargo el modelo de inspiración fundamental para el sistema que acabaría empleándose en las primeras elecciones federales al *Bundestag*. En este sistema, cada elector disponía de un único voto que dirigía a un candidato que competía en un distrito uninominal y, posteriormente, los escaños correspondientes al circuito proporcional se asignaban a partir de la suma del total de votos dirigidos a los candidatos individuales de cada partido que habían competido los distritos unipersonales. Lo llamativo es que desde entonces ninguna otra fórmula se puso en práctica, siendo emulado tanto a nivel nacional como por la mayor parte de los *Länder* alemanes. Como veremos, la historia de los siguientes sesenta años es la historia del sistema RPP.

Así las cosas, frente al reto de diseñar el sistema electoral a nivel nacional, los alemanes habían adquirido una valiosa experiencia previa en el nivel regional (Jesse, 1987). Todos los *Länder* habían adoptado sus propios sistemas electorales para las elecciones de sus Asambleas regionales, una circunstancia que sin duda iba a marcar el devenir de la futura ley electoral nacional. En primer lugar, algunos de los representantes de los partidos acudieron a los debates de la Asamblea Constituyente después de haber participado en los debates previos sobre las reglas electorales de los *Länder*. Y, en segundo término, los principales partidos ya podían contar cierta experiencia sobre la distribución geográfica de los apoyos electorales, así como sobre los rendimientos de los sistemas electorales adoptados a nivel regional (Bawn, 1993: 970). Es más, los resultados de las primeras elecciones a nivel regional conformaron la correlación de fuerzas en la Asamblea Constituyente, que arrojó un predominio de la CDU/CSU y el SPD⁹, los dos únicos partidos presentes en los once *Landtage* por entonces existentes.

⁹ La Asamblea Constituyente, cuyos trabajos se desarrollaron desde septiembre de 1948 hasta mayo de 1949 bajo la presidencia de Konrad Adenauer, estuvo formada por 65 miembros: 27 miembros de la CDU/CSU, 27 del SPD, 5 del FDP, 2 de los comunistas del KPD, 2 del partido de centrista (Zentrum) y otros 2 del DP. Véase Bawn (1993) y James (2003).

De modo que nadie propuso implantar de nuevo los sistemas de tipo proporcional con listas de partido de estilo weimariano, que habían sido vetadas con anterioridad por las fuerzas de ocupación. La Comisión de Derecho Electoral de la Asamblea constituyente también rechazó el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales patrocinado por estadounidenses y británicos; sistema que, a nivel partidista, fue defendido por la CDU/CSU. La mayoría de la Comisión consideraba que su objetivo debía consistir en crear un sistema electoral que contuviera elementos de la representación proporcional, y que debía estar configurado de tal modo que contrarrestara con eficacia un posible fraccionamiento de los partidos, además de fortalecer los vínculos entre representantes y representados al modo de la representación por mayoría.

La propuesta de compromiso presentada por el SPD sobre estas bases consiguió el voto de los cuatro partidos pequeños cuya existencia peligraba en caso de adoptarse el sistema de mayoría relativa (Zittel, 2018: 787-788). Según la propuesta del SPD, una parte de los diputados sería elegida por mayoría relativa en circunscripciones uninominales, aunque el porcentaje final de los escaños había de determinarse por un método de distribución proporcional (Nohlen, 2004: 255). Aunque el SPD habría conseguido más escaños bajo un sistema mayoritario, sus oportunidades de acceder al gobierno se habrían visto disminuidas por la dificultad de los partidos minoritarios de obtener representación y, en consecuencia, se habría reducido su capacidad para poder formar gobiernos (Bawn, 1993: 973-976). En cualquier caso, el peso de los pequeños partidos, y especialmente del FDP, resultó decisivo a la hora de que se eligiese un sistema mixto RPP, en lugar de un sistema mayoritario compuesto exclusivamente por distritos uninominales como defendía la CDU (Scarrow, 2001: 66).

En definitiva, el caso alemán ejemplifica cómo, cuando las elecciones regionales preceden a las nacionales, aumentan las posibilidades de que en la fase inicial los sistemas electorales regionales presentan una mayor heterogeneidad entre sí. Asimismo, el caso alemán ilustra cómo esa secuencia de elecciones permite a su vez las entidades regionales puedan ejercer influencia sobre el diseño inicial del sistema electoral nacional.

2. Los sistemas electorales alemanes y sus patrones de reforma

2.1 Los sistemas electorales regionales: mimetismo *versus* creatividad

En los Estados compuestos, las entidades regionales se encuentran ante el dilema de replicar el modelo institucional empleado a nivel nacional o bien caminar hacia una arquitectura institucional innovadora. Las regiones podrán así adecuar sus instituciones a su idiosincrasia social, política o geográfica. Además, una de las ventajas que se predicen del federalismo consiste precisamente en que la existencia de ese nivel regional ofrece la posibilidad de crear una suerte de *laboratorios políticos*, cuyos *experimentos* más exitosos puedan ponerse en marcha en otras regiones o en el propio nivel federal. Cuando la Constitución no prescribe la manera en que deben elegirse los Parlamentos regionales, existe un importante margen para la creatividad institucional y surge en consecuencia un interesante campo de estudio sobre el diseño y tendencias de reforma que siguen los sistemas electorales a nivel subnacional.

No obstante, también existen argumentos en contra de la diferenciación de los sistemas electorales regionales respecto al referente nacional. Se ha apuntado que no conviene confundir a los ciudadanos introduciendo complejidad en las cuestiones electorales, por lo que debería procurarse la implementación de diseños electorales similares en lo esencial. La existencia de un régimen electoral común, fundamentado en unos mismos principios, fortalecería la legitimidad de las reglas electorales y, sobre todo, generaría una mayor seguridad jurídica tanto para los electores como para las formaciones políticas.

En el caso de Alemania, el sistema electoral del *Bundestag*, como veremos, ha actuado como un modelo de referencia, no sólo a nivel internacional, sino también entre los propios *Länder*. Y ello a pesar de que el Derecho electoral de los *Länder* se trata de una competencia exclusiva de los propios *Länder*, ya que, aunque no esté concretado de forma expresa en la Constitución federal alemana, se trata de un principio deducible del sistema de reparto competencial. Así, ante la ausencia de una atribución expresa de la competencia en materia electoral a la Federación, opera en este supuesto la cláusula residual en la distribución de competencias en favor de los *Länder* del artículo 30 de la Constitución federal (Gavara, 2004: 86-99).

Lo habitual es que la Constitución de cada *Land* regule los principios elementales en materia electoral y establezca una reserva de ley expresa para la ley electoral a la que

remite la regulación de los sistemas electorales¹⁰. Por su parte, la ley electoral de los *Länder* regula los elementos principales de los sistemas electorales y remiten a un reglamento los aspectos relativos a la concreción de la organización y el procedimiento electoral (Gavara y Vallès, 2007: 56).

En definitiva, pese a que la competencia legislativa en materia electoral recaerá plenamente en el Parlamento de los *Länder*, siendo teóricamente una legislación completamente autónoma respecto de la existente en nivel federal, la influencia de la legislación electoral federal en la de los *Länder* es innegable, pues ésta última “presenta escasas diferencias de contenido sustancial, siendo a menudo una reiteración de los preceptos de la legislación electoral federal” (Gavara y Vallès, 2007: 52).

Para explicar esta homogeneidad entre los sistemas electorales de Alemania, Juan Carlos Gavara y Francesc Vallès (2007: 24-25) apuntan lo que podrían considerarse dos hipótesis, complementarias entre sí. En primer lugar, señalan la existencia de un sistema de partidos similar a nivel nacional y a nivel de *Länder*, lo que habría facilitado la existencia de unos mismos criterios políticos a la hora de establecer los sistemas electorales. Hasta tiempos recientes, en Alemania lo habitual era que en todos los niveles de gobierno predominasen los dos partidos mayoritarios tradicionales (CDU y SPD), acompañados de otros con una menor fuerza electoral, pero que podían adoptar el papel de partidos bisagra y resultar claves para la formación de una mayoría parlamentaria. Habitualmente se había calificado al sistema de partidos alemán como de “dos partidos y medio” (Blondel, 1968), en alusión a los dos grandes partidos más el FDP como partido pivotal. Sin embargo, en las últimas décadas se han sumado al partido de los liberales otras dos fuerzas políticas que pueden formar parte de los gobiernos: los Verdes y Die Linke. Y en los últimos años debemos sumar al partido de derecha radical AfD, bien que hasta el momento haya permanecido al margen de los gobiernos regionales.

Un estudio que analizaba los sistemas de partidos de los *Länder* alemanes en el período 1990-2005 mostraba que 13 de las 16 regiones alemanas tienen un sistema de dos partidos y medio o tres partidos (entre 2,5 y 3 en el índice del número efectivo de partidos parlamentarios). En promedio, para el período comprendido entre 1990 y 2005, solo tres *Länder* tenían un número efectivo de partidos superior o inferior, siendo el extremo mayor Berlín (3,54) y el menor Baviera (2,06). La media se aproxima a 2,84, que corresponde

¹⁰ Para un análisis del contenido de las Constituciones de los *Länder* alemanes, véase Arias (2016).

al valor medido para la República Federal de Alemania para los años 1971 a 1996 (Freitag y Vatter, 2009: 414-421). Este fenómeno de homogeneidad partidista en las distintas regiones del país es lo que se denomina como *nacionalización* del sistema de partidos (Caramani, 2004).

En segundo lugar, existiría un constreñimiento de tipo jurídico que podría explicar la homogeneidad electoral, como es que ambas legislaciones, federal y regional, respondan a idénticos principios electorales, previstos en el artículo 38.1 de la Constitución federal: sufragio universal, directo, libre, igual y secreto. A primera vista, podría pensarse que estos principios aplicables a cualquier proceso electoral no supondrían una amenaza al margen de autonomía del que disfrutaban los *Länder* a la hora de configurar sus sistemas electorales. Sin embargo, el hecho de que estos principios aparezcan plasmados en la Constitución federal alemana permite que el Tribunal Constitucional pueda realizar un control de constitucionalidad sobre las leyes electorales de los *Länder*. En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, al determinar el alcance de estos principios y, en especial, el de igualdad electoral, habría actuado como un motor de homogeneización¹¹. De hecho, el caso alemán ilustra el importante papel que en determinados casos pueden tener los jueces y tribunales a la hora de iniciar procesos de reforma electoral.

Ahora bien, aceptando esa pauta de homogeneidad en el tipo elemental de sistema electoral (sistema RPP) de la mayoría de los sistemas electorales alemanes (catorce de los dieciséis *Länder* cuentan en la actualidad con un sistema de ese tipo), también se detecta cierta variedad en los distintos componentes de cada sistema electoral (número de votos, fórmula electoral empleada, proporción de mandatos directos y de lista, cláusulas de atenuación de la barrera electoral, tipo de listas). Todo ello, en última instancia, dibuja un panorama de relativa creatividad institucional. Analicemos, pues, todas esas cuestiones de manera aislada, observando cuál ha sido su evolución a lo largo del tiempo y los motivos que explican los cambios acontecidos.

¹¹ Cabe destacar las primeras sentencias en las que el Tribunal Constitucional Federal elaboró su doctrina sobre el sistema electoral en relación a las barreras legales: BVerfGE, 1, 208, de 5 de abril de 1952; y BVerfG, 6, 84, de 23 de enero de 1957.

2.2 Tipo de sistema electoral

Aunque la hipótesis de Shugart (2001) consistente en que las reformas electorales describen una tendencia general hacia sistemas RPP es muy cuestionable, si nos ciñéramos únicamente a Alemania su tesis tendría cierto recorrido. Al fin y al cabo, el sistema RPP es el que hoy en día predomina en el país germano (Massicotte, 2003). No sólo por ser el utilizado en las elecciones al *Bundestag*, sino porque de forma paulatina se ha ido abriendo terreno a lo largo y ancho de Alemania, hasta el punto de que catorce de los dieciséis *Länder* (que abarcan el 99 por ciento del territorio del país y que incluyen al 98 por ciento de la población) utilizan ese concreto modelo de sistema electoral (Tabla 1).

Tabla 2.1 Tipo de sistema electoral

Länder	Sistema electoral
Baden-Württemberg	Representación proporcional personalizada
Baviera	Representación proporcional personalizada
Berlín	Representación proporcional personalizada
Brandemburgo	Representación proporcional personalizada
Bremen	Proporcional puro
Hamburgo	Representación proporcional personalizada
Hesse	Representación proporcional personalizada
Mecklemburgo-Pomerania occidental	Representación proporcional personalizada
Baja Sajonia	Representación proporcional personalizada
Renania del Norte-Westfalia	Representación proporcional personalizada
Renania-Palatinado	Representación proporcional personalizada
Sarre	Proporcional puro
Sajonia	Representación proporcional personalizada
Sajonia-Anhalt	Representación proporcional personalizada
Schleswig-Holstein	Representación proporcional personalizada
Turingia	Representación proporcional personalizada

Fuente: Elaboración propia

En todos los casos en los que los *Länder* han adoptado el sistema electoral en cuestión, la decisión ha resultado ser irreversible: ningún *Land* ha decidido sustituirlo por otro durante todo ese tiempo. Así pues, debemos concluir que el sistema RPP, tanto por su capacidad para propagarse dentro y fuera de Alemania como para mantenerse estable en el tiempo, se ha convertido en un referente indiscutible de la ingeniería constitucional comparada.

Su invención, como se ha visto, se encontraría en Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia en 1947 (Tabla 2). Los restantes *Länder* fueron adoptándolo de manera progresiva, a excepción de Bremen y Sarre que continúan utilizando sistemas proporcionales puros. Baviera fue el tercer *Land* en adoptarlo, concretamente en sus segundas elecciones, celebradas en 1949. Poco después fue abrazado por el *Bundestag* a nivel federal (1949). A partir de entonces la secuencia de *Länder* que hicieron suyo ese sistema electoral fue imparable: Schleswig-Holstein (1951), Baden-Württemberg (1952), Hesse (1954), Berlín (1958), Renania-Palatinado (1989) transitaron hacia el sistema RPP.

Tabla 2.2 Introducción del sistema de representación proporcional personalizada

Land	Fecha de aprobación	Primeras elecciones
Renania del Norte-Westfalia	Enero de 1947	Abril de 1947
Baja Sajonia	Marzo de 1947	Abril de 1947
Baviera	Marzo de 1949	Noviembre de 1950
BUNDESTAG	Junio de 1949	Agosto de 1949
Schleswig-Holstein	Octubre de 1951	Septiembre de 1954
Baden-Württemberg	Enero de 1952	Marzo de 1952
Hesse	Julio de 1954	Noviembre de 1954
Berlín	Marzo de 1958	Diciembre de 1958
Renania-Palatinado	Octubre de 1989	Abril de 1991
Turingia	Julio de 1990	Octubre de 1990
Brandemburgo	Julio de 1990	Octubre de 1990
Sajonia-Anhalt	Julio de 1990	Octubre de 1990
Mecklemburgo-Baja Pomerania	Julio de 1990	Octubre de 1990
Sajonia	Julio de 1990	Octubre de 1990
Hamburgo	Octubre de 2006	Febrero de 2008

Fuente: Elaboración propia a partir de Massicotte (2003: 5)

Asimismo, los cinco nuevos *Länder* del Este de Alemania surgidos tras la reunificación (Turingia, Brandemburgo, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Sajonia) también decidieron adoptar el sistema RPP para regir sus primeros procesos electorales en el año 1990. El último *Land* en sucumbir a esta tendencia ha sido Hamburgo, que en las elecciones de 2008 utilizó por vez primera un sistema parecido al RPP, pero en el que en el circuito mayoritario existen diecisiete circunscripciones plurinominales de entre 3 y 5 escaños y un sistema de voto acumulativo bastante peculiar (Marcinkiewicz y Jankowski, 2014).

En cualquier caso, interesa subrayar que el modelo que finalmente fue tomado como referencia a nivel federal fuese precisamente el que, aun siendo el minoritario entre los tres ensayados en las elecciones fundacionales de los *Länder* alemanes, había sido adoptado por Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, el primer y el cuarto *Land* más poblados por entonces. Hecho al que contribuyó que el tercer *Land* en adoptar un sistema RPP fuese Baviera, el segundo con mayor población. Es decir, tres de los cuatro *Länder* más poblados habían adoptado previamente el modelo de sistema electoral que, finalmente, terminaría por imitar el *Bundestag* a nivel nacional. Estamos, pues, ante un claro ejemplo de difusión vertical *bottom-up* en la fase inicial de diseño del sistema electoral.

Los dos *Länder* con menor población en la actualidad, Bremen y Sarre, son los únicos que aún conservan un sistema proporcional puro, es decir, sin combinación con un circuito mayoritario mediante elección directa de los candidatos en distritos uninominales (ver Tabla 1). En estos sistemas, el elector dispone de un único voto, que deberá dirigir a la lista del partido que considere oportuno. Esta situación diferenciada podría explicarse por la dificultad de establecer distritos en territorios pequeños, que podrían fragmentar excesivamente el voto y no tener excesivo sentido de representación (Gavara y Vallès, 2007: 84). Concretamente, Sarre es el único *Land* que desde el inicio ha mantenido un sistema proporcional puro. Se trata de un sistema electoral de tipo proporcional de listas cerradas y bloqueadas, con una distribución de escaños en un doble nivel o *tier*¹².

2.3. Tamaño de los parlamentos y número de circunscripciones

El *Bundestag* está conformado, en principio, por 598 escaños. Sin embargo, lo habitual es que los mandatos o escaños excedentes (*Überhangmandate* en alemán; *overhang seats* en inglés) que se generan en cada elección aumenten el tamaño de la Cámara baja alemana, especialmente tras la reunificación. Sin embargo, el récord absoluto se ha alcanzado en las últimas elecciones federales, celebradas en 2017, en las que el número de diputados del *Bundestag* ha ascendido a 709, es decir, 111 escaños más a los que

¹² El sistema se compone de un primer nivel con tres circunscripciones plurinominales (Saarbrücken, Saarlouis y Neunkirchen) en las que se reparten 51 escaños y un segundo *tier* de 10 escaños que sirve para mejorar la proporcionalidad global de los resultados. Para la distribución de escaños se sigue el siguiente procedimiento: se aplica la fórmula D'Hondt al total de los votos obtenidos por los distintos partidos políticos en el global del *Land* sobre los 51 escaños. A continuación, se vuelve a calcular la cifra de escaños sobre los 41 escaños en cada una de las tres circunscripciones. La diferencia entre el número de escaños que corresponde a la lista del *Land* y los obtenidos por las listas de circunscripciones se ocupan a partir de las listas presentadas al *Land*. Véase Gavara y Vallès (2007: 109).

corresponden de ordinario. Como se explicará en mayor detalle en el apartado correspondiente, en esta ocasión no solo se requirieron escaños excedentes o suplementarios, sino que se aplicó por segunda vez en el nivel federal (la primera fue en 2013) el mecanismo de los escaños compensatorios, cuyo objetivo consiste en mantener la proporcionalidad en el número de escaños otorgados a los distintos partidos que obtienen representación.

Por lo que respecta al nivel regional, como es lógico, el tamaño de los dieciséis *Landtage* es inferior al del *Bundestag* y varía de unos *Länder* a otros; desde los que tienen un tamaño importante como Renania del Norte-Westfalia y Baviera (181 y 180 escaños, respectivamente), hasta los que tienen un tamaño claramente menor, como Sarre o Schleswig-Holstein (51 y 69 escaños, respectivamente) (Tabla 3). Aunque no siempre es así, existe cierta relación entre el tamaño de los Parlamentos y su población: cuanto más populoso es un *Land*, más escaños suele tener su Parlamento.

Tabla 2.3 Tamaño del Parlamento y número de circunscripciones

Länder	Tamaño Parlamento	Número de circunscripciones plurinominales
Baden-Württemberg	120	1
Baviera	180	7
Berlín	130	1
Brandemburgo	88	1
Bremen	84	2
Hamburgo	121	1
Hesse	110	1
Mecklemburgo-Pomerania occidental	71	1
Baja Sajonia	135	1
Renania del Norte-Westfalia	181	1
Renania-Palatinado	101	1
Sarre	51	Primer tier: 3; Segundo tier: 1
Sajonia	120	1
Sajonia-Anhalt	87	1
Schleswig-Holstein	69	1
Turingia	88	1

Fuente: Elaboración propia

Cabe destacar asimismo una tendencia a la reducción del tamaño de los *Landtag* con la entrada del siglo XXI. Desde entonces, hasta siete parlamentos habrían visto disminuido su tamaño: Berlín (1999), Schleswig-Holstein (2000), Baviera (2003),

Bremen (2003), Baja Sajonia (2003), Renania del Norte-Westfalia (2005) y Sajonia-Anhalt (2016).

Por lo que respecta a las circunscripciones electorales, en las elecciones al *Bundestag* la distribución de los escaños de lista en el circuito proporcional se computa a escala nacional, es decir, existe una única circunscripción. En el caso de los sistemas electorales de los *Länder* que utilizan un sistema RPP, la mayor parte de ellos emplea también el conjunto del territorio del *Land* como única circunscripción para el reparto de los escaños de lista en el circuito proporcional (ver Tabla 3).

La única excepción a este respecto se encuentra en Baviera. El sistema electoral bávaro presenta siete circunscripciones plurinominales cuyo tamaño oscila entre los 8 y los 31 escaños, en cada una de las cuales se elige un número igual de mandatos directos que de mandatos de lista¹³. El número de escaños de cada circunscripción se determina en proporción a la población.

Por su parte, los dos *Länder* que emplean sistemas proporcionales puros, Bremen y Sarre, dividen su territorio en varias circunscripciones. El sistema electoral de Bremen contempla dos circunscripciones de tipo plurinomial: Bremen (69 escaños) y Bremerhaven (15 escaños). El caso de Sarre es algo más complejo, pues prevé dos *tiers* o niveles de circunscripción: un primer nivel compuesto por tres circunscripciones (Saarbrücken, Saarlouis y Neunkirchen); y un segundo nivel que abarca todo el territorio y que actúa como mecanismo compensatorio de la proporcionalidad.

2.4. Equilibrio de escaños en los circuitos mayoritario y proporcional

En el caso del *Bundestag*, la proporción de escaños elegidos en los distritos uninominales del circuito mayoritario y la de los del circuito proporcional es equilibrada: 50% en cada cual. Sin embargo, esto no fue así desde el principio. En las primeras elecciones federales, celebradas en 1949, la ratio entre escaños elegidos era del 60%-40% en favor del circuito mayoritario. Sin embargo, se evolucionó hacia un reparto equilibrado entre los dos

¹³ En las elecciones al Parlamento Regional de Baviera del año 2018, esta fue la distribución de escaños entre las siete circunscripciones plurinominales: Oberbayern con un total de 61 escaños (31/30); Niderbayern, con 18 escaños (9/9); Oberpfalz, con 16 escaños (8/8) Oberfranken, con 16 escaños (8/8); Mittelfranken, con 24 escaños (12/12); Unterfranken, con 19 escaños (10/9) y Schwaben, con 26 escaños (13/13).

circuitos (50%-50%) a partir de la segunda ley electoral del año 1953, manteniéndose esta *ratio* hasta la actualidad.

Por lo que respecta a los sistemas electorales de los *Länder*, encontramos diferencias significativas entre sí, pues las distintas regiones difieren a la hora de conceder más o menos importancia a cada uno de los circuitos (ver Tabla 4).

Tabla 2.4 Proporción de escaños entre circuitos

Länder	Proporción circuito mayoritario versus proporcional
Baden-Württemberg	60% - 40%
Baviera	50% - 50%
Berlín	60% - 40%
Brandemburgo	50% - 50%
Bremen	-
Hamburgo	60% - 40%
Hesse	50% - 50%
Mecklemburgo-Pomerania occidental	50% - 50%
Baja Sajonia	65% - 35%
Renania del Norte-Westfalia	70% - 30%
Renania-Palatinado	50% - 50%
Sarre	-
Sajonia	50% - 50%
Sajonia-Anhalt	50% - 50%
Schleswig-Holstein	50% - 50%
Turingia	50% - 50%

Fuente: Elaboración propia

Al igual que sucede con el sistema electoral nacional, la posición mayoritaria entre los *Länder* es la de un equilibrio aproximado del 50%-50%. Esta es la proporción que se mantiene en nueve de los *Länder*, incluidos los cinco nuevos aparecidos tras la reunificación. Sin embargo, el resto de los *Länder* ha optado por cierto desequilibrio en favor de los escaños directos elegidos en el circuito mayoritario, frente a los elegidos en el circuito proporcional a través de listas. Así, la siguiente proporción más habitual entre los *Länder* es 60%-40% (Baden-Württemberg, Berlín y Hamburgo). Por último, hay dos *Länder* que otorgan un mayor protagonismo si cabe a los escaños elegidos en el circuito mayoritario: 65%-35% (Baja Sajonia) y 70%-30% (Renania del Norte-Westfalia). Como es lógico, cuanto más inclinada esté la balanza a favor de los mandatos directos y menos escaños haya en el circuito proporcional, más limitada será la capacidad para corregir las distorsiones en la proporcionalidad generadas en el circuito mayoritario.

Lo cierto es que estas ratios han permanecido relativamente estables a lo largo del tiempo en cada *Land*. Incluso cuando se ha variado el tamaño de los Parlamentos, la distribución de los escaños entre los dos circuitos de elección ha tendido a mantenerse estable. Esta situación sugiere que, en este punto, el sistema RPP no ha sido manipulado por los partidos con vistas a maximizar sus resultados electorales (Massicotte, 2003: 8).

2.5 Fórmula de asignación de escaños

Al estudiar la fórmula de asignación de escaños en los sistemas RPP, se identifican en realidad dos fórmulas, una referida al circuito proporcional y otra al mayoritario. Lo que ocurre es que la distribución de los escaños correspondientes a este último, los llamados mandatos directos, no plantea especiales dificultades ni se observan diferencias entre los distintos sistemas: todos emplean fórmula electoral de mayoría relativa, resultando vencedor aquel candidato que ha obtenido un mayor número de votos en el distrito electoral. A diferencia de otros sistemas mayoritarios, no es necesario alcanzar el 50 por ciento de los votos, ni tampoco lo es obtener una determinada diferencia de sufragios respecto al segundo candidato más votado, ni se celebra una segunda vuelta.

Más variedad se encuentra, sin embargo, en las fórmulas utilizadas para el reparto de los escaños correspondientes al circuito proporcional, que obviamente es el más relevante, dado que determina la correlación de fuerzas final en los parlamentos. A nivel federal, desde las elecciones fundacionales de 1949 hasta las de 1983 se utilizó la fórmula D'Hondt, que desde el inicio fue la más habitual en Alemania. Este mecanismo de distribución de escaños fue sustituido por la fórmula Hare/Niemeyer tras la reforma de la ley electoral federal del año 1985, realizada como consecuencia del nuevo gobierno de coalición en el que participó el FDP junto con la CDU/CSU, liderada por Helmut Kohl. Ese mismo año también se sustituyó en la mayoría de los *Landtage* alemanes la fórmula D'Hondt por la Hare/Niemeyer (San Segundo, 2014: 302).

Hay que tener en cuenta que esta nueva alianza entre democristianos y liberales se selló poco después de la ruptura de la coalición gubernamental que el FDP había mantenido con el SPD durante más de una década, por lo que la CDU admitió la reforma como una concesión al FDP, que era el partido que podía verse ligeramente beneficiado por las nuevas reglas del juego (Scarrow, 2001: 66). La presión ejercida por el FDP se debe a que, a diferencia de la fórmula D'Hondt, que tiende a bonificar a los

partidos mayoritarios –especialmente en circunscripciones de magnitud moderada–, la fórmula Hare-Niemeyer mejora las posibilidades de los partidos con un menor apoyo electoral, ya que dicha fórmula permite una mayor correspondencia entre el porcentaje de votos escaños obtenidos por los partidos¹⁴.

Por lo que se refiere al nivel subnacional, en la actualidad siete de los catorce *Länder* con sistemas de RPP emplean la fórmula Hare/Niemeyer. Por su parte, recurren a la fórmula Sainte-Laguë cinco *Länder* con sistema RPP y un *Land* que emplea un sistema proporcional puro (Bremen). Por último, se utiliza la fórmula D'Hondt en dos *Länder* con sistema RPP y en uno con sistema proporcional puro (Sarre) (ver Tabla 5).

Tabla 2.5 Tipo de fórmula electoral empleada en el circuito proporcional

Länder	Fórmula electoral
Baden-Württemberg	Sainte-Laguë
Baviera	Hare-Niemeyer
Berlín	Hare-Niemeyer
Brandemburgo	Hare-Niemeyer
Bremen	Sainte-Laguë
Hamburgo	Sainte-Laguë
Hesse	Hare-Niemeyer
Mecklemburgo-Pomerania occidental	Hare-Niemeyer
Baja Sajonia	D'Hondt
Renania del Norte-Westfalia	Sainte-Laguë
Renania-Palatinado	Sainte-Laguë
Sarre	D'Hondt
Sajonia	D'Hondt
Sajonia-Anhalt	Hare-Niemeyer
Schleswig-Holstein	Sainte-Laguë
Turingia	Hare-Niemeyer

Fuente: Elaboración propia

La fórmula electoral ha sido un elemento objeto de numerosas reformas en el ámbito regional alemán. Excepto en el caso de Renania del Norte-Westfalia que optó en un inicio por la fórmula Hare-Niemeyer, aquellos que adoptaron el sistema RPP se inclinaron desde un principio por la fórmula D'Hondt. En Baja Sajonia, en 1976, el FDP, que formaba parte de un gobierno de coalición con la CDU, exigió la sustitución de la

¹⁴ Ahora bien, como acertadamente señalan Gavara y Vallès (2007: 112), las distintas fórmulas no suelen arrojar grandes diferencias en los resultados, como evidencia el hecho de que en las primeras elecciones en las que se introdujo en el ámbito federal la fórmula Hare, las de 1987, la diferencia con la fórmula D'Hondt hubiera sido de un diputado más para la CDU y el SPD y un diputado menos para el FDP y los Verdes, sobre un total de 497.

fórmula D'Hondt por la Hare/Niemeyer en contra del criterio de su socio (Turner, 1983)¹⁵. Unos años después, en 1982, Hesse continuó con la tendencia de sustituir la fórmula D'Hondt por la Hare-Niemeyer. El hecho de que sólo tres años después, en 1985, se realizase la misma operación en el ámbito nacional demuestra una vez más cómo los *Länder* han actuado como laboratorios institucionales en materia electoral.

La introducción de la fórmula Hare/Niemeyer consolidó un proceso político paralelo al federal, que desencadenó un efecto emulación en aquellos *Länder* en los que se forjó una coalición de gobierno entre la CDU y el FDP (Gavara y Vallès, 2007: 109-110). Esta tendencia sería seguida posteriormente por Berlín (1990), Renania-Palatinado (1990), Hamburgo (1991) y Baviera (1994). Hicieron lo propio los cinco *Länder* surgidos tras la reunificación en el año 1990. La única excepción es la de Baja Sajonia, el único *Land* en recorrer el camino inverso, al sustituir la fórmula Hare-Niemeyer por D'Hondt.

Asimismo, la fórmula electoral ha ocasionado más de una controversia jurídica. La más importante de ellas se produjo en Baviera, donde el Tribunal Constitucional bávaro declaró la inconstitucionalidad de la fórmula D'Hondt en 1992, por considerar que dicha fórmula favorecía a los grandes partidos cuando se aplicaba a circunscripciones de magnitud reducida, de forma que el porcentaje de votos obtenido por un partido no era proporcional al porcentaje de mandatos obtenidos¹⁶. Así, el Tribunal llegó a la conclusión de que su aplicación en la distribución de los escaños en las siete circunscripciones múltiples de Baviera favorecía a los partidos grandes, alterando la proporcionalidad de la representación en un 10% del total de escaños (James, 1995). En el caso concreto, el Tribunal dio la razón a los recurrentes del FPD, que con un porcentaje de votos del 5,2% obtuvieron el 3,4% de los escaños (Gavara y Vallès, 2007: 58; 110-111). Finalmente, se consideró que la fórmula electoral Hare-Niemeyer resultaba más neutral, por lo que fue introducida en Baviera tras una reforma legal en 1994. De nuevo, este caso demuestra la importancia de los tribunales en ciertas reformas electorales.

Una reciente tendencia observada en los sistemas electorales alemanes consiste en la adopción de la fórmula Sainte-Laguë. Así, hasta seis *Länder* han adoptado esta fórmula: Bremen (2003), Hamburgo (2004), Renania del Norte-Westfalia (2005), Baden-Württemberg (2006), Renania-Palatinado (2006), Schleswig-Holstein (2009). La

¹⁵ No obstante, tras las elecciones de 1986, el gobierno encabezado por la CDU retornó a la fórmula D'Hondt, que es la que se sigue empleando en la actualidad en Baja Sajonia.

¹⁶ BVerfGE 16, 130 (144), de 19 de mayo de 1992.

introducción a nivel nacional de la fórmula Saint-Laguë en 2008 pone una vez más de manifiesto el papel de los sistemas electorales de los *Länder* como arenas propicias donde desarrollar *experiencias piloto institucionales*.

2.6 Barrera electoral, mandatos directos y protección de minorías

Para acceder al reparto de escaños en el circuito proporcional del *Bundestag* se requiere superar una barrera del 5 por ciento de los votos sumados a nivel nacional, o bien obtener tres escaños a partir de *mandatos directos* en el circuito mayoritario.

Alemania fue uno de los primeros países en exigir que los partidos alcanzasen un porcentaje de votos en forma de barrera electoral para poder acceder a los parlamentos. El umbral del 5 por ciento a nivel federal se ha convertido en toda una referencia a nivel comparado. Sin embargo, esta barrera del 5 por ciento se aplicó en un principio al nivel de *Land* y no en el conjunto del territorio nacional. Esto supuso que partidos con una fuerte implantación en un solo *Land* consiguieran acceder al *Bundestag* –como, por ejemplo, el Partido de Baviera (BP) o el pequeño partido que representaba a la minoría danesa de Schleswig-Holstein (SSW)–, a pesar de ser fuerzas marginales en el resto del país (James, 2003: 15). El Parlamento resultante de las primeras elecciones de 1949 conoció una fuerte fragmentación partidista, con once partidos representados en el mismo, lo que llevó a algunos a denominar a esos comicios como *los últimos de la República de Weimar* (Nohlen y Nohlen, 2007: 148).

Como respuesta a esa elevada atomización parlamentaria, en las elecciones de 1953 decidió modificarse el ámbito de aplicación de la barrera electoral, exigiéndose la superación del 5 por ciento de los votos en el conjunto del país. Además, si en las primeras elecciones se aceptó que la obtención de un mandato directo por parte de un partido fuera suficiente para evitar la aplicación de la barrera, en las elecciones de 1956 se amplió su número hasta los tres mandatos directos para sortear la barrera que se siguen exigiendo en la actualidad. Existió, pues, un progresivo endurecimiento de las condiciones de acceso al Parlamento en las dos primeras reformas del sistema electoral del *Bundestag*. Estos cambios fueron promovidos activamente por el FDP, que esperaba obtener ventaja de una situación en la que podía convertirse en el único partido pequeño que consiguiese entrar en el Parlamento y, por tanto, convertirse en el único socio de coalición posible para cada uno de los dos grandes partidos (Scarrow, 2001: 65). En consecuencia, a medida que el

sistema político se fue afianzando y la incertidumbre sobre el comportamiento electoral se disipaba, las negociaciones sobre las reformas electorales de 1953 y 1956 adquirieron unos tintes partidistas mucho más evidentes (Kreuzer, 2004: 231-234).

Debe asimismo recalarse que, en las elecciones federales de 1990, las primeras tras la reunificación alemana, se decidió suspender la aplicación de la barrera electoral en todo el territorio nacional. El objetivo consistió en permitir que los partidos de la antigua República Democrática Alemana (RDA) tuviesen opciones de acceder al *Bundestag*, facilitando así su progresiva institucionalización en la República Federal ya unida. El Tribunal Constitucional dio el visto bueno a esta operación coyuntural¹⁷, restaurándose la normalidad en los siguientes comicios de 1994, en los que volvió a aplicarse la barrera legal en el conjunto del territorio federal.

Por lo que respecta a los sistemas electorales de los *Länder*, existe bastante homogeneidad en la actualidad en lo que se refiere a la barrera electoral. Todos los *Länder* prevén, con independencia del sistema electoral utilizado, un umbral legal del 5 por ciento que se aplica sobre el conjunto del *Land*. La única peculiaridad se encuentra en el sistema proporcional puro de Bremen, donde esa barrera del 5 por ciento se aplica por separado a cada una de las dos circunscripciones que componen el sistema (ver Tabla 6).

Esta práctica uniformidad de las barreras electorales en la actualidad ha venido precedida de un proceso evolutivo lento, caracterizado por el método de prueba y error (Massicotte, 2003: 14). En un primer momento, la mayor parte de los *Länder* utilizaron sistemas electorales sin barrera electoral. Sólo Baviera, Hesse, Renania del Norte-Westfalia, Schleswig Holstein y Baden-Württemberg emplearon algún tipo de barrera electoral para las primeras elecciones. En un segundo momento, comenzaron a introducirse barreras electorales en el resto de *Länder*, siendo Baja Sajonia el último en hacerlo en 1959. Además, el porcentaje del 5 por ciento de los votos válidos se erigió en el estándar de referencia, pues sólo dos de los sistemas electorales establecieron un umbral electoral más exigente (Baviera y Schleswig-Holstein), que finalmente terminarían suavizando.

Entre 1946 y 1973, el sistema electoral de Baviera establecía una barrera electoral del 10 por ciento. Además, esta barrera se aplicaba, no en el conjunto del *Land*, sino en

¹⁷ BVerfGE, 82 (1991) 322-352, 29 de septiembre de 1990. Sobre esta cuestión, véase Cruz Villalón (1990).

cada una de las siete circunscripciones. A partir de 1973, sin embargo, Baviera se sumó a la tendencia predominante en el resto de sistemas electorales regionales de establecer la barrera electoral en el 5 por ciento a nivel de *Land*. Merece la pena señalar la especialidad del caso bávaro, consistente en que en el caso de que un partido político no supere la barrera del 5 por ciento, pierde todos los mandatos directos obtenidos en el circuito mayoritario, una previsión que no se contempla en ningún otro sistema electoral alemán, donde los mandatos directos obtenidos en el circuito mayoritario se consolidan con independencia del resto de circunstancias.

Por su parte, Schleswig-Holstein aumentó su barrera electoral al 7,5 por ciento. Este elevado umbral resultó ciertamente problemático, sobre todo porque ponía en serias dificultades a la minoría danesa para obtener representación. La ley fue recurrida ante Tribunal Constitucional Federal alemán, que concluyó en una sentencia de 1952 que, salvo causa justificada, las barreras electorales que excediesen del 5 por ciento eran inconstitucionales por lesionar el principio de igualdad del sufragio¹⁸. En consecuencia, el *Land* rebajó la barrera electoral al 5 por ciento y en 1957 se incluyó una cláusula para evitar la aplicación de la barrera en cuestión al partido de la minoría danesa.

Asimismo, cabe destacar la tendencia a ampliar el ámbito de aplicación de la barrera legal al conjunto del *Land*, en lugar de hacerse sobre unidades territoriales menores. De esta forma, los *Länder* que inicialmente aplicaron una barrera en un nivel territorial inferior terminaron por hacerlo en el conjunto del *Land*.

También se detecta cierta tendencia a que desaparezcan las cláusulas alternativas que evitan la aplicación del umbral legal cuando se consigue algún mandato directo (Massicotte, 2003: 15). La cláusula de los *mandatos directos* como alternativa a la barrera electoral no es tan habitual en el ámbito de los *Länder*. De hecho, diez de los catorce *Länder* que emplean sistemas RPP carecen en la actualidad de este tipo de previsiones. Entre los que sí prevén los *mandatos directos* como forma de atemperar el rigor de la barrera electoral, su cuantía es menor que a nivel nacional: tres de ellos exigen la obtención de un sólo mandato directo para sortear la barrera electoral (Berlín, Brandemburgo y Schleswig-Holstein), mientras que un solo *Land* exige la obtención de dos mandatos directos (Sajonia) (Tabla 6).

¹⁸ BVerfGE, 1, 208, de 5 de abril de 1952.

Tabla 2.6 Barrera electoral, mandatos básicos y protección de minorías

Länder	Barrera electoral	Mandatos básicos	Protección minorías
Baden-Württemberg	5% (nivel Land)	-	-
Baviera	5% (nivel Land)	-	-
Berlín	5% (nivel Land)	1	-
Brandemburgo	5% (nivel Land)	1	Sí (sorabos)
Bremen	5% (nivel distrito)	-	-
Hamburgo	5% (nivel Land)	-	-
Hesse	5% (nivel Land)	-	-
Mecklemburgo-Pomerania occidental	5% (nivel Land)	-	-
Baja Sajonia	5% (nivel Land)	-	-
Renania del Norte-Westfalia	5% (nivel Land)	-	-
Renania-Palatinado	5% (nivel Land)	-	-
Sarre	5% (nivel Land)	-	-
Sajonia	5% (nivel Land)	2	-
Sajonia-Anhalt	5% (nivel Land)	-	-
Schleswig-Holstein	5% (nivel Land)	1	Sí (daneses)
Turingia	5% (nivel Land)	-	-

Fuente: elaboración propia

La escasa previsión de esta cláusula en los *Länder* se explica por la asunción de que, lejos de existir una necesidad de representar en un *Land* a partidos de implantación local, se pretende que las fuerzas políticas tengan su apoyo diseminado a lo largo del *Land*. La representación de intereses locales ya quedaría asegurada con los diputados elegidos en las circunscripciones uninominales del circuito mayoritario.

Por último, debe subrayarse que, del mismo modo que en el sistema electoral para la elección del *Bundestag* no se aplican estas condiciones de acceso a las minorías nacionales soraba y danesa, existen también cláusulas de protección equivalentes en Brandemburgo (sorabos) y en Schleswig-Holstein (daneses). Es decir, que, aunque el diseño global de los sistemas electorales en Alemania no ha quedado condicionado por la existencia de conflictos etnolingüísticos por tratarse de una sociedad esencialmente homogénea, allá donde existen minorías con cierta relevancia sí existen previsiones específicas para facilitar su representación en los parlamentos.

2.7 Los escaños excedentes y compensatorios

Como se ha expuesto, en los sistemas electorales alemanes RPP los escaños totales que corresponden a cada partido se calculan sobre la base de la representación proporcional. Así, se determina cuántos escaños se otorgan a cada partido tras aplicar la fórmula

electoral correspondiente en el circuito proporcional, siempre y cuando hayan superado la barrera electoral correspondiente o el número de mandatos directos exigidos. De los escaños que corresponda a cada partido según el cálculo efectuado deben descontarse los escaños obtenidos en los distritos uninominales del circuito mayoritario.

Pero puede darse el supuesto de que un partido obtenga más escaños en el circuito mayoritario de los que en principio le corresponderían conforme a los cálculos globales del proporcional. Los escaños “suplementarios”, “adicionales” o “excedentes” (*Überhangmandate*) son aquellos que un partido obtiene a partir de mandatos directos que rebasan el porcentaje de escaños que le corresponden atendiendo exclusivamente al circuito proporcional (Behnke, 2007). El fundamento del mantenimiento de estos escaños excedentes consiste en no desposeer de los mismos a los vencedores de los distritos uninominales, pues se estaría inutilizando el aspecto de personalización de la elección (Gavara y Vallès, 2007: 123). La consecuencia inmediata de otorgar ese tipo de escaños es un aumento del tamaño del Parlamento en un número equivalente al de escaños adicionales otorgados.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ha sucedido tradicionalmente en el sistema electoral federal hasta su reforma de 2013, los *Länder* que emplean sistemas RPP prevén también el mecanismo de los llamados “escaños compensatorios” (*Ausgleichsmandate*), por el que se otorga un número de escaños equivalente al resto de partidos. Para ello, se deben distribuir tantos escaños nuevos en el circuito proporcional como suplementarios o excedentes se hayan atribuido a los distintos partidos. En cambio, cuando no existen escaños de compensación, como sucedía en el caso del *Bundestag* con anterioridad a las elecciones de 2013, los escaños excedentes simplemente se respetaban y se agregaban al resultado final del reparto de escaños. La razón de ser de esta previsión compartida por todos los *Länder* consiste en nivelar la ventaja que obtienen los partidos que ganan escaños excedentes, restaurando a la postre la proporcionalidad global de los resultados.

Sea como fuere, tanto los escaños excedentes como los compensatorios son dispositivos que actúan de manera provisional, activándose en cada legislatura si los resultados electorales así lo exigen. Obviamente, cuanto menor es la proporción de escaños que se eligen a partir de listas en el circuito proporcional, más posibilidades existen de que se generen escaños excedentes. De los catorce sistemas electorales de los *Länder* que utilizan el sistema RPP, en cinco de ellos se produce un desequilibrio a favor

del circuito mayoritario (ver Tabla 4). Los sistemas electorales de estos *Länder* tienen una mayor propensión a que surjan mandatos de exceso. El ejemplo paradigmático es el de Renania del Norte-Westfalia, donde la proporción es 70%-30% y se debe recurrir a los mandatos suplementarios en casi todas las elecciones¹⁹.

En cambio, cuando la ratio es 50%-50%, rara es la ocasión en la que se producen escaños excedentes y compensatorios. En consecuencia, en este tipo de sistemas electorales no suele alterarse el tamaño del Parlamento. De ahí que seis de los siete últimos *Länder* que han adoptado el sistema RPP hayan optado por esta ratio 50%-50%.

Como se adelantó en el apartado relativo al tamaño de los parlamentos, el sistema electoral del *Bundestag* ha sido el último en incorporar los mandatos o escaños compensatorios. En las elecciones de 2013 se pusieron en práctica por primera vez. Lo cierto es que en los últimos años se había suscitado una polémica en torno a los escaños excedentes, pues se entendía que sólo beneficiaban a los partidos que los ganaban y que, incluso, podían resultar decisivos para conformar mayorías en el *Bundestag*.

Además, en una sentencia de julio de 2008, el Tribunal Constitucional Federal alemán dictaminó que la ley electoral resultaba inconstitucional debido al efecto del valor inverso o negativo de los votos que los mandatos directos excedentes no compensados podían producir, y emplazó al legislador a su reforma para evitar ese problema²⁰. El del valor inverso de los votos era un fenómeno paradójico por el que podía darse la situación en la que un partido perdiese un escaño al ganar votos dirigidos a sus candidatos en los distritos uninominales y viceversa. Por todo ello, y tras un complicado proceso de cinco años de debate –en el que se llegó a aprobar en 2011 una ley electoral que volvió a declararse inconstitucional en julio de 2012 por no resolver los problemas del valor inverso o negativo del voto – terminó reformándose de nuevo la ley electoral en mayo de 2013 (Behnke, 2014).

En las últimas elecciones de 2017, 36 diputados de la CDU, 7 de la CSU y 3 del SPD obtuvieron mandatos directos excedentes. La aplicación de las reglas para mantener la proporcionalidad en el número de escaños de las fuerzas políticas representadas (los

¹⁹ Sirvan de ejemplo las elecciones de 2012 al Parlamento Regional de Renania del Norte-Westfalia, donde a pesar de que el número de escaños de la Cámara es de 181, éstos terminaron siendo 237, como consecuencia de los escaños excedentes y complementarios.

²⁰ BVerfGE, 121, 266, de 3 de julio de 2008.

escaños compensatorios), hizo que finalmente fuesen 111 escaños los que se añadieron a los 598 iniciales, dando lugar a un *Bundestag* de 709 diputados.

Una vez más se comprueba cómo un mecanismo como los escaños compensatorios, que se había extendido al conjunto de los *Länder* alemanes que emplean un sistema RPP, ha terminado por incorporarse al sistema electoral federal como forma de solventar los problemas derivados de la existencia de escaños o mandatos excedentes.

2.8 Número de votos

En las primeras elecciones al *Bundestag*, celebradas en el año 1949, los electores dispusieron de un único voto. Fue a partir de los siguientes comicios de 1953 cuando los alemanes pudieron emitir dos votos separados en las elecciones generales: un primer sufragio destinado a elegir a un candidato de su distrito uninominal y un segundo sufragio dirigido a una lista con varios candidatos de un mismo partido. El SPD y el FDP fueron las fuerzas políticas sobre las que pivotó la coalición reformista que emprendió la primera modificación del sistema electoral federal (Bawn, 1993: 976-981). Dicha coalición apostó por el sistema de doble voto que otorgaba a los ciudadanos la posibilidad de realizar un “voto dividido” o “voto cruzado” (*split ticket voting*), esto es, votar por candidatos de distintos partidos en los circuitos mayoritario y proporcional (véase, entre otros muchos, los siguientes estudios: Jesse, 1988; Bawn, 1999; Schoen, 1999; Pappi y Thurner, 2002; Gschwend, 2007; Plescia, 2016).

En realidad, la invención del doble voto debe situarse en el *Land* de Baviera, que fue el primero en introducir este sistema en su versión de doble voto en sus elecciones regionales de 1950. Así pues, el elemento más original del comúnmente conocido como sistema alemán, es fruto, una vez más, del banco de pruebas subnacional que representan los *Länder*.

Si en un inicio los sistemas electorales de Berlín, Baja Sajonia, Hesse, Schleswig-Holstein y Renania del Norte-Westfalia se inclinaron por un sistema de un solo voto, fueron introduciendo el segundo voto en sus sistemas electorales en 1979, 1988, 1991, 2000 y 2010, respectivamente. Por último, tanto Renania-Palatinado cuando transitó hacia su actual sistema RPP en 1989, como los cinco *Länder* surgidos tras la reunificación, decidieron establecer el modelo de doble voto (Massicotte, 2003: 11).

En el *Land* de Hesse, por ejemplo, el sistema de doble voto fue el resultado de una reforma electoral acometida por un gobierno de coalición CDU-FPD y puesta en práctica en las elecciones de 1991. En realidad, fue este segundo partido quien presionó para modificar el antiguo sistema según el cual cada elector disponía de un solo voto con el que se designaba en un mismo acto a los candidatos de los circuitos proporcional y mayoritario. En la mayoría de casos, el tránsito del sistema de un único voto al de doble voto se debe fundamentalmente a la presión ejercida por el FDP, con especial énfasis cuando este partido ha formado parte de gobiernos de coalición, por tratarse de un elemento que beneficia a los pequeños partidos al permitir a los electores el *split-ticket voting*. Así las cosas, en trece de los catorce *Länder* que utilizan un sistema RPP existe un sistema de doble voto (Tabla 7).

Tabla 2.7. Número de votos

Länder	Número de votos
Baden-Württemberg	1
Baviera	2
Berlín	2
Brandemburgo	2
Bremen	1
Hamburgo	2
Hesse	2
Mecklemburgo-Pomerania occidental	2
Baja Sajonia	2
Renania del Norte-Westfalia	2
Renania-Palatinado	2
Sarre	1
Sajonia	2
Sajonia-Anhalt	2
Schleswig-Holstein	2
Turingia	2

Fuente: Elaboración propia

La excepción la representa el *Land* de Baden-Württemberg, donde los electores disfrutaban de un único voto. Así, a pesar de tratarse de un sistema RPP, el elector posee un único sufragio que dirige simultáneamente a los candidatos que concurren en los distritos uninominales del circuito mayoritario y en la lista del partido. Por último, en los dos *Länder* que emplean un sistema proporcional puro en el que se escogen listas de candidatos (Bremen y Sarre), los electores disponen de un único voto (ver Tabla 7).

2.9 Tipo de lista

En general, en los *Länder* que utilizan un sistema RPP, las listas correspondientes a las circunscripciones plurinominales del circuito proporcional son cerradas y bloqueadas, como sucede en el sistema de elección del *Bundestag*. Las excepciones las encontramos en Baviera, que emplea listas desbloqueadas; en Baden-Württemberg, donde no hay lista de partido; y en Hamburgo, donde se emplea un complicado sistema de listas abiertas y voto acumulativo (ver Tabla 8).

Tabla 2.8. Tipo de listas

Länder	Tipo de listas
Baden-Württemberg	No hay lista de partido
Baviera	Desbloqueadas
Berlín	Cerradas y bloqueadas
Brandemburgo	Cerradas y bloqueadas
Bremen	Listas abiertas (<i>panachage</i>) y voto acumulativo
Hamburgo	Listas abiertas y voto acumulativo
Hesse	Cerradas y bloqueadas
Mecklemburgo-Pomerania occidental	Cerradas y bloqueadas
Baja Sajonia	Cerradas y bloqueadas
Renania del Norte-Westfalia	Cerradas y bloqueadas
Renania-Palatinado	Cerradas y bloqueadas
Sarre	Cerradas y bloqueadas
Sajonia	Cerradas y bloqueadas
Sajonia-Anhalt	Cerradas y bloqueadas
Schleswig-Holstein	Cerradas y bloqueadas
Turingia	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia

Respecto a los dos *Länder* que emplean sistemas proporcionales puros, encontramos diferencias en lo que se refiere al tipo de listas. Mientras que Sarre utiliza listas cerradas y bloqueadas, Bremen, en cambio, utiliza un sistema de listas abiertas. Así, aunque hasta las elecciones de 2007 los electores de Bremen disponían de un único voto dentro de un sistema de listas cerradas y bloqueadas, desde la reforma electoral de 2011 los electores pueden mostrar hasta cinco preferencias, que es posible acumular un mismo candidato (voto acumulativo), o que también pueden dividirse entre candidatos de distintos partidos políticos (*panachage*).

Baviera es uno de los dos *Länder* que, aun utilizando un sistema RPP, permite que el elector manifieste preferencias por alguno de los candidatos en el circuito proporcional.

Se trata de un sistema de listas desbloqueadas, por lo que el votante puede mostrar su predilección por algún candidato de los que aparece en la lista confeccionada por cada partido, haciendo que los candidatos que están en puestos más bajos puedan promocionar en la lista. De esta forma, el votante puede influir en el orden final de la lista. Con ese peculiar “segundo voto”, el votante puede optar entre manifestar una preferencia entre alguno de los candidatos de la lista o simplemente no señalar ninguna preferencia y aceptar el orden establecido de antemano por el partido.

El sistema electoral de Baden-Württemberg es el más original en este punto, puesto que no contempla lista de partido en el circuito proporcional. A partir de la suma de los votos obtenidos en todos los distritos uninominales por los candidatos de cada partido se configura la cifra global de voto en el *Land*, que sirve para calcular los escaños que corresponden a cada partido. Una vez se han otorgado los escaños uninominales, se procede al reparto de escaños entre los “mejores candidatos perdedores” (*the best losing candidates*), es decir, aquellos candidatos que, aun habiendo sido derrotados en su distrito uninominal, obtuvieron los mejores resultados en comparación con los demás candidatos del mismo partido (Roberts, 2006: 103). De esta forma, a los candidatos no les queda más remedio que competir en un distrito uninominal para poder tener opciones de ser elegidos. Y ello puede producir efectos un tanto peculiares, como que resulten elegidos finalmente dos o tres candidatos de distintos partidos en representación de un mismo distrito.

Por su parte, Hamburgo a pesar de utilizar un sistema RPP, también recurre como Bremen a un sistema de voto acumulativo (*cumulative voting*). Así, tras la reforma electoral, se aplicó por primera vez en las elecciones de 2008, Hamburgo abandonó el sistema proporcional puro con listas cerradas y bloqueadas característico de los *Länder* pequeños y evolucionó hacia un sistema RPP con posibilidad de doble voto y sobre la base de listas abiertas y voto acumulativo (Marcinkiewicz y Jankowski, 2014; Bowler et al., 2018). Las reformas electorales en ambos *Länder* fueron promovidas por la organización cívica y apartidista "Mehr Demokratie e.V."²¹, introduciéndose en el caso de Hamburgo tras un referéndum en el que el sí venció con un 66,5% de los apoyos (Marcinkiewicz y Jankowski, 2014: 105). El objetivo de la implementación del voto acumulativo era doble. Por un lado, restar poder a los partidos a la hora de decidir qué candidatos concretos tenían opciones de hacerse con los escaños. Y por otro, revertir la

²¹ Para más información, véase su página web: <https://www.mehr-demokratie.de/>

disminución de la participación electoral en las elecciones regionales, propiciando que los electores se sintiesen más motivados para informarse sobre cómo emitir su voto al tener mayor libertad para expresar sus preferencias. Los electores disponen así de hasta cinco preferencias que como máximo pueden acumular en un mismo candidato en un total de diecisiete circunscripciones de entre 3 y 5 escaños (71 escaños en total) que componen el circuito mayoritario; y otras cinco preferencias para elegir a aquellos candidatos que aparecen en una gran lista de partido a nivel de Land de 50 candidatos en el circuito proporcional. También pueden entremezclar los votos entre diversos candidatos y listas recurriendo a la técnica del *panachage*. Por último, mientras que los electores están obligados a mostrar preferencias por candidatos concretos en las circunscripciones de entre 3 y 5 escaños, pueden optar por no mostrar preferencias por candidatos concretos en la lista de partido a nivel de Land y confirmar el orden de la lista propuesta por los partidos (Bowler et al., 2018: 96).

3. Conclusiones

Tras recopilar una abundante cantidad de información sobre los orígenes y reformas de los sistemas electorales alemanes a nivel nacional y regional, en este capítulo he acometido una tarea esencialmente descriptiva, pero valiosa desde el punto de vista comparativo: he indagado en los orígenes de los sistemas electorales en Alemania tras la Segunda Guerra Mundial; he clasificado los sistemas electorales de los dieciséis *Länder* a partir de las variaciones en sus elementos; he identificado las principales causas que están detrás de las reformas electorales acontecidas en los niveles federal y regional; y, además, he examinado las pautas de difusión entre niveles de gobierno. Con todo ello, este capítulo supone una contribución al conocimiento comparado de los sistemas electorales y sus dinámicas reformistas en el ámbito de los sistemas políticos multinivel. A continuación, paso a resumir los principales hallazgos.

3.1 La adopción del sistema RPP: de la heterogeneidad inicial a la confluencia

En Alemania, la restauración de las instituciones democráticas tras la Segunda Guerra Mundial y la consiguiente celebración de elecciones se hizo de abajo a arriba: se inició desde el nivel local, continuó en el nivel regional y culminó en el nacional. Es decir, los comicios para elegir la conformación de los *Landtage* precedieron a los de las elecciones al *Bundestag*. De acuerdo con las expectativas, la secuencia de las elecciones condicionó

el diseño de los sistemas electorales en los distintos niveles de gobierno. En este tipo de casos, es esperable que los sistemas electorales regionales presenten mayores diferencias entre sí en la fase de diseño inicial, al no haber podido imitar un modelo nacional preexistente. Esa ausencia de referente nacional explica que, en un primer momento, se ensayasen hasta tres modelos electorales diferenciados en las regiones alemanas: un sistema de tipo proporcional puro, utilizado en seis de los once *Länder*; un sistema mixto un tanto peculiar que puede considerarse un *modelo fallido*, pues generó unos rendimientos insatisfactorios, y que fue utilizado durante algún tiempo en tres *Länder*; y, por último, el genuino sistema RPP, acogido en los *Länder* de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia, a los que se sumaría Baviera en sus segundas elecciones.

Pues bien, ante la tesitura de decidir un tipo de sistema electoral concreto, en el nivel nacional finalmente se impuso el sistema RPP para las primeras elecciones federales de 1949. No debe sorprender que el modelo que finalmente fue tomado como referencia a nivel federal fuese precisamente el que, aun siendo el minoritario, había sido adoptado por tres de los cuatro *Länder* más poblados. La adopción del sistema RPP en el nivel nacional representa, pues, un caso de difusión institucional vertical *bottom-up* basada en el aprendizaje: entre los tres modelos ensayados en el nivel regional, se decidió optar por el sistema electoral mixto que había mostrado unos rendimientos más satisfactorios.

Desde entonces, el sistema electoral utilizado para las elecciones *Bundestag* no sólo se ha erigido como un referente a nivel internacional, sino que también se ha convertido en un modelo dentro de las propias fronteras germanas, abonando la tesis de Shugart (2001) sobre la convergencia progresiva hacia los sistemas electorales mixtos, al representar estos últimos un punto de equilibrio entre los extremos de las dimensiones interpartidista e intrapartidista de los sistemas electorales. No en vano, el sistema electoral RPP es el que progresivamente han ido adoptando la mayoría de *Länder*, incluidos los cinco nuevos surgidos tras la reunificación. En la actualidad catorce de los dieciséis *Länder* poseen un sistema RPP, y solo Bremen y Sarre, que representan una ínfima parte de la población y del territorio alemanes, conservan hoy en día sistemas proporcionales puros. De modo que puede concluirse que la heterogeneidad inicial que presentaron los sistemas electorales regionales en Alemania fue transformándose progresivamente hacia una homogeneidad en el tipo fundamental de sistema electoral empleado por los *Länder*.

3.2 Las pautas de difusión: los *Länder* como laboratorios institucionales

Ahora bien, pese a esa homogeneidad sustancial en el tipo fundamental de sistema electoral empleado en el nivel regional, se detecta una rica variedad en algunos de los elementos concretos como el tipo de fórmula, la proporción de escaños en los circuitos proporcional y mayoritario, el tipo de circunscripción, el número de votos o el tipo de listas. Se trata de una casuística en los componentes concretos poco explorada hasta la fecha, a pesar de exhibir pautas bien interesantes en lo que al fenómeno de la difusión se refiere.

En este sentido, el sistema electoral del *Bundestag* ha ido reformándose con el paso del tiempo y muchas de sus novedades han consistido en la incorporación de innovaciones importadas precisamente de los sistemas electorales regionales. Algunos ejemplos de ello son la introducción del sistema de doble voto (1953), la barrera electoral del 5 por ciento aplicada en el conjunto del territorio (1953), la modificación de la fórmula electoral (1985 y 2008) o, más recientemente, la creación de escaños compensatorios (2013). Todas estas reformas vinieron antecedidas de modificaciones previas en el mismo sentido en algunos sistemas electorales regionales. Es decir, en algunos *Länder* se pusieron en práctica algunos elementos novedosos que posteriormente serían trasladados al sistema electoral nacional, lo que evidencia una clara influencia vertical de tipo *bottom-up*. Visto con perspectiva histórica, puede afirmarse, pues, que los *Länder* han actuado en Alemania como *laboratorios* de diseño institucional, como *bancos de prueba* donde ensayar *experiencias piloto* electorales. Se habría cumplido así la clásica máxima de la teoría federal: *federalism makes experimentation easier*.

Ahora bien, esa influencia vertical también se ha producido en sentido contrario: *top-down*. Y es que el sistema electoral del *Bundestag* también ha desplegado un poderoso magnetismo, consolidándose como un auténtico referente sobre el que los sistemas electorales de los *Länder* han ido confluyendo, no solo en el tipo básico de sistema electoral, sino en sus elementos concretos. Por ejemplo, desde mediados de los años ochenta se observa una pauta de cierta convergencia, pues varios *Länder* han introducido el sistema de doble voto y han equiparado sus barreras electorales, alineándose así con el modelo del sistema electoral federal. Y lo que es aún más revelador, los nuevos cinco *Länder* surgidos tras la reunificación asumieron para la elección de sus Parlamentos regionales mecanismos prácticamente idénticos a los utilizados a nivel nacional: sistemas

RPP, con una distribución equilibrada de escaños en los circuitos mayoritario y proporcional y una barrera electoral del 5 por ciento a nivel estatal. En suma, el caso alemán ofrece un interesante ejemplo de *difusión vertical* bidireccional.

3.3 Los tipos de procesos reformistas y sus actores relevantes

En cuanto a los tipos de procesos de reforma electoral, se constata también una evolución, que se explicaría, de acuerdo con las expectativas, por la disminución de la incertidumbre política en la que inicialmente operaron los actores políticos. Así, el escenario inicial de posguerra se caracterizó por el tutelaje extranjero, el recuerdo de la amarga experiencia de Weimar, la imprevisibilidad del devenir de las instituciones alemanas y, sobre todo, por la falta de información sobre el comportamiento de los votantes, sobre la distribución territorial de los apoyos partidistas y sobre los efectos de los sistemas electorales. Esto explica que algunas de las variaciones más relevantes en los sistemas electorales se originasen a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta del siglo XX, momento de gran incertidumbre política, y en el que las instituciones alemanas trataban de consolidarse bajo la supervisión de las fuerzas de ocupación aliadas. Sin embargo, esta situación dio paso a otra bien distinta, en la que los partidos políticos acumulaban un mayor conocimiento sobre los rendimientos de los sistemas electorales puestos en marcha y, en consecuencia, disponían de una mayor información con la que poder anticipar las repercusiones asociadas a los diferentes mecanismos electorales (Andrews y Jackman, 2005).

Ahora bien, una vez constatado el diferente carácter de los procesos de reforma electoral, resta aún por explicar cuáles fueron sus actores protagonistas. Respecto al diseño original de los sistemas electorales alemanes, y en especial en lo que se refiere al sistema RPP, hay que destacar que su creación no fue el resultado de una ingeniería electoral deliberada, sino fruto de compromisos coyunturales entre diversos actores nacionales e internacionales en la Alemania ocupada de posguerra, ensayados primero a nivel regional. El caso alemán representa un ejemplo magnífico de lo que Alan Renwick (2010: 15) denomina como *elite-external interaction*, donde los actores políticos domésticos y las fuerzas externas interactuaron en el diseño de los sistemas electorales originales, hasta el punto de alumbrar hasta tres modelos distintos.

Por lo que respecta a las reformas, cabe destacar que el papel del FDP. Este partido ha sido el socio habitual en gobiernos de coalición en los distintos niveles del país desde la restauración a la democracia, posición pivotal desde la que ha impulsado la introducción del doble voto, el establecimiento de la barrera en el 5 por ciento aplicada a nivel de *Land* o el cambio de la fórmula electoral D'Hondt por la fórmula Hare-Niemeyer. Con relación a la barrera electoral, todos los sistemas electorales la sitúan hoy en el 5 por ciento y todos excepto uno la sitúan a nivel de *Land*. Y respecto al doble voto, trece de los catorce *Länder* que utilizan un sistema RPP incorporan este mecanismo, por lo que se ha constatado una tendencia innegable hacia su adopción; tendencia que se refuerza si se tiene presente que no ha habido ningún cambio en la dirección contraria. Cabe interpretar estos objetivos del FDP como medidas de autoprotección, consentida por los dos grandes partidos nacionales, CDU y SPD, como una forma de granjearse el apoyo de los liberales en distintos gobiernos de coalición. Es decir, muchas de las reformas electorales en el ámbito regional alemán se han producido en coyunturas en las que los grandes partidos aceptaron intercambiar una reforma electoral que no les beneficiaba necesariamente como contrapartida al apoyo parlamentario del FDP como partido bisagra.

Esta situación confirma las expectativas y demuestra que las reformas electorales no siempre son producto únicamente de una decisión de los partidos vencedores con vistas a maximizar su representación parlamentaria. Ya se indicó en el capítulo anterior que una de las situaciones que Richard Katz (2005: 63) señalaba como propicia para desencadenar una reforma electoral es precisamente aquella en la que grandes partidos pueden estar dispuestos a intercambiar sus preferencias o intereses en torno a una reforma electoral a cambio de, por ejemplo, contar con el apoyo parlamentario de otras fuerzas políticas. Es decir, maximizar la ventaja electoral es sólo uno de los objetivos que persiguen las fuerzas políticas, por lo que, en determinadas circunstancias, tanto los partidarios como los detractores de una concreta reforma electoral pueden estar dispuestos a permutar sus preferencias en esta dimensión como medida específica en una negociación política de mayor calado.

Asimismo, cabe destacar el importante rol que en ocasiones puntuales han desempeñado los tribunales alemanes a la hora de condicionar los procesos de reforma electoral²². Su capacidad para hacer cumplir un principio constitucional como el de la

²² Para una visión crítica sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán en materia de sistemas electorales, véase Nohlen y Nohlen (2007); y Nohlen (2020).

igualdad de sufragio, les ha hecho sentirse legitimados para poner límite a la cuantía de las barreras electorales, para declarar inconstitucional la fórmula D'Hondt en alguna ocasión, o para cuestionar los mandatos directos excedentes. Con ello han irrumpido en un terreno que hasta hace unas décadas pertenecía por completo a la contienda política²³. Esto entronca con evidencia empírica de un estudio reciente Núñez y Jacobs (2016), donde los autores demuestran que, contra lo que cabría esperar, la existencia de control de constitucionalidad tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales. Por tanto, más que obstaculizar las reformas electorales, la existencia de instancias que controlen la constitucionalidad de las leyes electorales parece impulsar sus cambios. Un fenómeno que, como veremos en los respectivos, también se está produciendo también en países como Italia o Bélgica, donde los tribunales han ido poniendo límites al margen de actuación de los legisladores electorales en virtud de los principios de proporcionalidad e igualdad de sufragio.

Cabe destacar también el papel desempeñado por el grupo cívico y de carácter apartidista *Mehr Demokratie e.V.*, capaz de promover con éxito reformas electorales vía referéndum en los *Länder* de Bremen y Hamburgo, con el objetivo de personalizar los sistemas electorales, estableciendo en ambos casos sistemas de listas abiertas y voto acumulativo.

A modo de conclusión, puede afirmarse que la historia de los sistemas electorales en Alemania y sus procesos de reforma evidencian que el esquema electoral alemán se ha ido articulando de forma flexible y pragmática, y que su evolución ha respondido en

²³ Las tres últimas intervenciones del Tribunal Constitucional Federal alemán se produjeron en los años 2008, 2011 y 2014. La primera, como hemos visto, en relación con la problemática del valor inverso del voto derivado de los escaños excedentes no compensados, en la que el Tribunal emplazó al legislador alemán a reformar el sistema electoral para evitar este problema (BVerfGE, 121, 266, de 3 de julio de 2008). Sobre esta sentencia y las posteriores reformas de 2011 y 2013, véase Mestre-Aizpurúa (2012); Behnke (2014); Vázquez Lapuente y Jiménez Seral (2014); Nohlen (2015: 148-151). La segunda, en una sentencia de 9 de noviembre de 2011, en la que el Tribunal declaró inconstitucional la barrera electoral del 5% en las elecciones al Parlamento europeo, al considerarla incompatible con el principio de igualdad de sufragio y con el principio de igualdad de oportunidades en el proceso electoral, a pesar de que en 1979 el mismo Tribunal Constitucional Federal alemán la había considerado adecuada a la Constitución (BVerfG, 2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10, de 9 de noviembre de 2011). El Tribunal Constitucional justificó esta evolución en su doctrina “en los cambios producidos en la configuración y composición del Parlamento Europeo, en el fortalecimiento de sus funciones, singularmente las legislativas, y en que en las últimas convocatorias electorales muchos partidos se han quedado privados de la obtención de algún escaño por causa de la aplicación de la barrera” (Vidal Prado, 2012a: 74-75). A raíz de dicha sentencia de 2011, el legislador alemán redujo la barrera de las elecciones al Parlamento Europeo al 3 por ciento de los votos emitidos. Sin embargo, en su tercera intervención, el Tribunal Constitucional Federal ha vuelto a declarar inconstitucional esa cláusula en una sentencia de 26 de febrero de 2014 (BVerfG, 2 BvE 2/13).

buena medida a las influencias recíprocas entre los niveles regional y nacional, en el marco de un modelo federal clásico como es la República Federal de Alemania.

Referencias bibliográficas

- Andrews, Josephine T. y Robert W. Jackman (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, 24, 65-84.
- Arce, Alberto (2004). El régimen electoral del Principado de Asturias. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 353-371.
- Arias, Sonsoles (2016). *Las Constituciones de los Länder de la República Federal de Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bawn, Kathleen (1993). The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome. *American Journal of Political Science*, 37, 965-989.
- Bawn, Kathleen (1999). Voter responses to electoral complexity: Ticket splitting, rational voters and representation in the Federal Republic of Germany. *British Journal of Political Science*, 29(3), 487-505.
- Behnke, Joachim (2007). The strange phenomenon of surplus seats in the German electoral system. *German Politics*, 16(4), 496-517.
- Behnke, Joachim (2014). The New Electoral Law—or: Good Things Don't Always Come to Those Who Wait. *German Politics*, 23(4), 268-283.
- Benoit, Kenneth (2004). Models of electoral System Change. *Electoral Studies*, 23, 363-389.
- Blondel, Jean (1968). Party systems and patterns of government in Western democracies. *Canadian Journal of Political Science*, 1(2), 180-203.
- Boix, Carles (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral System in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93(3), 609-624.
- Bowler, Sahun; Gail McElroy y Stefan Müller (2018). Voter preferences and party loyalty under cumulative voting: Political behaviour after electoral reform in Bremen and Hamburg. *Electoral Studies*, 51, 93-102.
- Caramani, Daniele (2004). *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Colomer, Josep M^a (2004). *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Convery, Alan y Thomas C. Lundberg (2020). Rational Choice Meets the New Politics: Choosing the Scottish Parliament's Electoral System. *Government and Opposition*, 55(1), 114-129.

- Cruz Villalón, Pedro (1990). Legislación electoral y circunstancias excepcionales: la igualdad de oportunidades de los partidos políticos en las primeras elecciones generales de la nueva RFA. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 30, 129-132.
- Fernández Esquer, Carlos (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23(1), 209-230.
- Freitag, Markus y Adrian Vatter (2009). Patterns of democracy: A sub-national analysis of the German Länder. *Acta Politica*, 44(4), 410-438.
- Gavara, Juan Carlos (2004). Modelos comparados de regulación y homogeneidad de los regímenes electorales en los Estados compuestos. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 83-142.
- Gavara, Juan Carlos y Vallès, Francesc (2007). *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Grotz, Florian (2002). El sistema proporcional de composició mixta d'Alemanya: Un model per a la reforma electoral?. *Reflexions al voltant de la llei electoral catalana* (pp. 7-18). Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomicos i Locals.
- Gschwend, Thomas (2007). Ticket-splitting and strategic voting under mixed electoral rules: Evidence from Germany. *European Journal of Political Research*, 46(1), 1-23.
- James, Peter (1995). The Free State of Bavaria: A Special Case. *Representation*, 33(1), 17-20.
- James, Peter (2003). *The German Electoral System*. Surrey: Ashgate.
- Jesse, Eckhard (1987). The West German Electoral System: The Case for Reform, 1949-1987. *West European Politics*, 10, 434-448.
- Jesse, Eckhard (1988). Split-voting in the Federal Republic of Germany: An analysis of the federal elections from 1953 to 1987. *Electoral Studies*, 7(2), 109-124.
- 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(4), 583-600.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.

- Kreuzer, Marcus (2004). Germany: Partisan Engineering of Personalized Proportional Representation. En J. M^a. Colomer (coord.). *Handbook of electoral system choice* (pp. 222-236). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Loewenstein, Karl (1964). La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. (Comentario en torno al caso Baker v. Carr). *Revista de Estudios Políticos*, 33, 5-39.
- Marcinkiewicz, Kamil y Michael Jankowski (2014). When there's no easy way out: electoral law reform and ballot position effects in the 2011 Hamburg state elections. *German Politics*, 23(1-2), 103-117.
- Massicotte, Louis (2003). To create or to copy? Electoral systems in the German Länder. *German Politics*, 12(1), 1-22.
- Mestre-Aizpurua, Francesc (2012). El sistema electoral alemán y su reciente reforma. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 3, 79-87.
- Montero, José Ramón; Josep M^a Colomer e Ignacio Lago (2005). Glosario básico de sistemas electorales. *Zona Abierta*, 110-111, 349-358.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos* (3^a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter (2015). *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, Dieter (2020). La reforma del sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional Federal. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 139-161.
- Nohlen, Dieter y Nicolas Nohlen (2007). El sistema electoral alemán y el Tribunal Constitucional federal (la igualdad electoral en debate-con una mirada a Venezuela). *Elecciones*, 7, 139-166.
- Núñez, Lidia y Kristof T. Jacobs. (2016). Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55(3), 454-473.
- Oliver, Joan (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pappi, Franz U. y Paul W. Thurner (2002). Electoral behaviour in a two-vote system: Incentives for ticket splitting in German Bundestag elections. *European Journal of Political Research*, 41(2), 207-232.
- Penadés, Alberto y José Manuel Pavía (2016). *La reforma electoral perfecta*. Madrid: Catarata.
- Pérez-Moneo, Miguel (2014). La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 31, 129-156.

- Pilet, Jean-Benoit y Damien Bol (2011). Party preferences and electoral reform. How time in government affects the likelihood of electoral reform. *West European Politics*, 34, 568-586.
- Plescia, Carolina (2016). *Split-ticket voting in mixed-member electoral systems*. Colchester: European Consortium for Political Research Press.
- Roberts, Geoffrey K. (2006). *German Electoral Politics*. Manchester: Manchester University Press.
- Sánchez Navarro, Ángel (1998). *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- San Segundo, Juan Magín (2014). Posibles aportaciones de los sistemas electorales de Estados de estructura compuesta a nuestro modelo electoral. *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 30, 297-330.
- Scarrow, Susan E. (2001). Germany: The Mixed-Member System as a Political Compromise”. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (eds.). *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 55-69). Oxford: Oxford University Press.
- Schoen, Harald (1999). Split-ticket voting in German Federal elections, 1953–1990: an example of sophisticated balloting?. *Electoral Studies*, 18(4), 473-496.
- Shugart, Matthew S. (2001). “Extreme” Electoral Systems and the appeal of the mixed member alternative. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg, (eds.). *Mixed member systems: The best of Both Worlds?* (pp. 25-51). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. y Martin P. Wattenberg (2001). *Mixed Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.
- Sierra, Javier (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- Turner, Ian (1983). Electoral System Innovation: A Comparison of the Lower Saxony Electoral Laws of 1946 and 1977, their Origins and Effects. *Electoral Studies*, 2(2), 131-147.
- 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.
- Vázquez Lapuente, Manuel y María Paz Jiménez Seral (2014). El nuevo modelo de reparto de escaños en el sistema electoral alemán. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 7, 108-125.

- Vidal Prado, Carlos (2008). La Asamblea de Madrid: El Sistema Electoral. En E. Álvarez Conde y R. Plaza de Diego (Dirs.). *Derecho Público y Administración de la Comunidad de Madrid: 1983-2008* (pp. 421-442). Tirant lo Blanch-Instituto Madrileño de Administración Pública.
- Vidal Prado, Carlos (2012a). *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Vidal Prado, Carlos (2012b). El sistema electoral alemán como modelo: ventajas e inconvenientes. *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 217-234.
- Zittel, Thomas (2018). Electoral Systems in Context: Germany. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen y M. S. Shugart (Eds.). *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 781-801). Oxford: Oxford University Press.

Anexo

Tabla 2.9. Elementos de los sistemas electorales de los *Länder* alemanes en la actualidad

Länder	Sistema electoral	Tamaño Parlamento	Proporción circuito mayoritario vs. proporcional	Fórmula electoral	Número de circunscripciones plurinominales	Barrera electoral	Mandatos básicos	Protección minorías	Número de votos	Tipo de listas
Baden-Württemberg	RPP	120	60%-40%	Sainte-Laguë	1	5% (nivel Land)	-	-	1	No hay lista de partido
Baviera	RPP	180	50%-50%	Hare-Niemeyer	7	5% (nivel Land)	-	-	2	Desbloqueadas
Berlín	RPP	130	60%-40%	Hare-Niemeyer	1	5% (nivel Land)	1	-	2	Cerradas y bloqueadas
Brandenburg	RPP	88	50%-50%	Hare-Niemeyer	1	5% (nivel Land)	1	Sí (sorabos)	2	Cerradas y bloqueadas
Bremen	Proporcional puro	84	-	Sainte-Laguë	2	5% (nivel distrito)	-	-	1 (hasta 5 votos preferenciales)	Listas abiertas y voto acumulativo
Hamburgo	RPP	121	60%-40%	Sainte-Laguë	17 (entre 3 y 5 escaños) y 1 (50 escaños)	5% (nivel Land)	-	-	2 (hasta 5 votos preferenciales en cada voto)	Listas abiertas y voto acumulativo
Hesse	RPP	110	50%-50%	Hare-Niemeyer	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas
Mecklemburgo-Pomerania occidental	RPP	71	50%-50%	Hare-Niemeyer	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas
Baja Sajonia	RPP	135	65%-35%	D'Hondt	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas
Renania del Norte-Westfalia	RPP	181	70%-30%	Sainte-Laguë	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas
Renania-Palatinado	RPP	101	50%-50%	Sainte-Laguë	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas
Sarre	Proporcional puro	51	-	D'Hondt	Primer tier: 3; Segundo tier: 1	5% (nivel Land)	-	-	1	Cerradas y bloqueadas
Sajonia	RPP	120	50%-50%	D'Hondt	1	5% (nivel Land)	2	-	2	Cerradas y bloqueadas
Sajonia-Anhalt	RPP	87	50%-50%	Hare-Niemeyer	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas
Schleswig-Holstein	RPP	69	50%-50%	Sainte-Laguë	1	5% (nivel Land)	1	Sí (daneses)	2	Cerradas y bloqueadas
Turingia	RPP	88	50%-50%	Hare-Niemeyer	1	5% (nivel Land)	-	-	2	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en las páginas web de los Parlamentos de los dieciséis *Länder* alemanes

CAPÍTULO 3. Bélgica:

la complejidad del diseño electoral en una sociedad dividida

Even the price of milk takes on a linguistic coloration in this country

Léo Tindemans (Primer Ministro de Bélgica, 1974-1978)

El presente capítulo aborda el estudio de los sistemas electorales en Bélgica como variable dependiente, esto es, analiza el diseño, evolución y principales procesos de reforma de los sistemas electorales belgas tanto a nivel regional como nacional²⁴.

El interés de Bélgica como caso de estudio se justifica al menos por dos motivos. En primer lugar, y desde el punto de vista del estudio de los Estados compuestos, se trata de un país que en pocas décadas ha evolucionado desde una forma unitaria a una federal de un modo ciertamente peculiar. A partir de los años sesenta y setenta del siglo XX, Bélgica ha experimentado un intenso proceso de descentralización política y administrativa, como resultado de las fuertes tensiones bipolares y centrífugas protagonizadas por los dos grandes grupos etnolingüísticos del país: los flamencos (neerlandófonos) y los valones (francófonos). Este proceso de descentralización representa un supuesto único en perspectiva comparada, pues ha dado lugar a dos entidades federadas diferenciadas: las Comunidades lingüísticas y las Regiones. Además, esta transformación se ha desarrollado dentro de un sistema político con una sociedad profundamente dividida y políticamente segmentada (Deschouwer, 2009; Arwine et al.,

²⁴ En el nivel nacional, el trabajo centra su atención en la Cámara de Representantes, y no en el Senado, debido a la mayor importancia de aquella en el actual sistema político belga. Por lo que respecta al Senado, cabe señalar que, tras la *Sexta reforma del Estado* de 2011, la Cámara alta belga ha dejado de ser una asamblea de diputados elegidos directamente, para estar compuesta por un total de 60 senadores elegidos de forma indirecta: 50 senadores son representantes de los parlamentos de las Regiones o las Comunidades lingüísticas, mientras que los 10 senadores restantes son cooptados por los partidos proporcionalmente en función de los resultados de las elecciones a nivel federal. Además, la reciente reforma del Senado ha supuesto también una transformación de calado en el estatus del Senado dentro del esquema bicameral belga. Así, el Senado ha experimentado una reducción drástica de sus poderes legislativos, convirtiéndose en una institución de carácter no permanente cuyo pleno se reúne tan solo ocho veces al año. El resultado es el de un Senado sin apenas trabajo legislativo, cuyo papel se limita casi exclusivamente a asuntos institucionales como el estudio de las revisiones constitucionales o la adopción de leyes de mayoría especial. Para más información sobre el Senado belga y su sistema electoral, véase Dandoy et al. (2015), Mastromarino (2015) y Goossens (2017).

2013). Por todo ello, resulta pertinente analizar el modelo de democracia consociacional del sistema político belga, pues ilustra la influencia que el *cleavage* etnolingüístico puede desplegar no sólo sobre la forma de organización territorial, sino también sobre el diseño y evolución de los sistemas electorales del país.

El segundo motivo que justifica la selección de Bélgica como caso de estudio tiene que ver con la trayectoria del sistema electoral nacional. Hay que recordar que Bélgica fue el primer país europeo que, a finales del siglo XIX, decidió introducir la representación proporcional, optando concretamente por la conocida fórmula D'Hondt²⁵. Desde entonces, el sistema electoral belga se ha caracterizado por la continuidad de sus componentes básicos a lo largo de todo el siglo XX, erigiéndose en un magnífico ejemplo de estabilidad en materia electoral. Sin embargo, con el cambio de siglo, el gobierno de coalición arcoíris liderado por el liberal Guy Verhofstadt, en un intento de “devolver al ciudadano al centro del proceso político”, hizo hincapié en las reformas institucionales y situó el debate sobre las reformas electorales en el primer plano de la agenda política del país. Desde entonces, se han producido varias reformas electorales en algunos elementos concretos del sistema electoral de la Cámara de Representantes (Tabla 3.1). Ese cierto dinamismo electoral acontecido en las últimas dos décadas permite examinar el fenómeno de la difusión institucional y comprobar en qué medida los cambios electorales en algún nivel de gobierno han actuado como precursores de reformas posteriores en otro nivel. Eso explica que este capítulo dedique un espacio importante a los orígenes y, sobre todo, a las reformas electorales del nivel nacional.

Lo cierto es que apenas existen estudios integrales sobre los sistemas electorales en Bélgica, a excepción de una reciente obra colectiva que examina los sistemas belgas desde disciplinas tan distintas como el derecho, la ciencia política, la sociología, la historia o la geografía (Bohuon y Reuchamps, 2018). Y por lo que respecta específicamente a las reformas electorales, sólo cabe destacar el importante trabajo de

²⁵ La fórmula toma el nombre de la persona que la popularizó en Europa, el jurista y profesor en la Universidad de Gante, Victor D'Hondt. Sin embargo, no fue éste quien realmente inventó la fórmula, sino que fue el mismísimo Thomas Jefferson, tercer presidente de los Estados Unidos de América. Fue en este país donde se inició el estudio de la proporcionalidad y donde se inventaron la mayor parte de las fórmulas proporcionales hoy más extendidas. La razón hay que buscarla en el esfuerzo por encontrar mecanismos satisfactorios para cumplir con la obligación constitucional de repartir entre los estados de la Unión los escaños que cada uno de ellos habría de elegir para el Congreso de una manera proporcional a sus respectivas poblaciones. Es por ello que muchas de las fórmulas proporcionales que en Europa se *descubrieron* entre los siglos XIX y XX ya habían sido previamente propuestas (y algunas utilizadas) en Estados Unidos en el siglo XVIII (Urdániz, 2007: 139-140).

Jean-Benoit Pilet (2007a), fruto de su tesis doctoral, en el que el autor estudió los debates en torno a tres propuestas de reformas electorales discutidas a nivel nacional entre 1991 y 2006: la sustitución del sistema proporcional por uno mayoritario; la elección directa de los alcaldes; y la reducción de la influencia del voto de lista sobre el orden final de los candidatos.

Tabla 3.1. Las reformas de los sistemas electorales en Bélgica en el siglo XXI

Sistema electoral y año	Tipo de reforma	Motivación principal
Parlamento de la Región de Bruselas-Capital (2001)	Ampliación del tamaño del Parlamento de 75 a 89 escaños	Garantizar representación a la comunidad flamenca y perjudicar al Vlaams Blok
Cámara de Representantes (2001-2002)	Reducción de los distritos de 20 a 11 (“provincialización”)	Perjudicar al Partido Demócrata Cristiano flamenco (CVP)
	Supresión del segundo <i>tier</i> o nivel electoral	Hacer más previsible el reparto de escaños
	Introducción de una barrera del 5% a nivel de distrito	Evitar la representación de pequeños partidos
Parlamentos de Flandes, Valonia, Bruselas-Capital y Comunidad Germanófono (2004)	Reducción a la mitad el peso del voto de lista	Aumentar la influencia del elector en la selección de candidatos
	Introducción de una barrera del 5% a nivel de distrito	Evitar la representación de pequeños partidos
Parlamento de Flandes (2004)	Reducción de los distritos de 11 a 6 (“provincialización”)	Perjudicar a Alianza Neo-Flamenca (N-VA), antiguo Partido Demócrata Cristiano flamenco (CVP)
Cámara de Representantes (2012)	División del distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde,	Dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal de Arbitraje (actual Tribunal Constitucional)
Parlamento de Valonia (2018)	Fusión de circunscripciones: todas con más de 4 escaños	Dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Constitucional

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, no existe hasta la fecha un trabajo que estudie de forma sistemática los procesos de reforma electoral que han culminado finalmente en el nivel nacional belga, ni mucho menos que incluya los acontecidos en el nivel regional. Como tampoco se ha investigado hasta el momento las influencias que se han producido entre los diferentes niveles de gobierno, a pesar de que reformas como el establecimiento de una barrera electoral del 5 por ciento en todas las regiones o la “provincialización” de las circunscripciones en Flandes habían sido novedades introducidas pocos años antes en el nivel nacional (Tabla 3.1). Así las cosas, el interés de incluir en la presente investigación el caso de Bélgica está plenamente justificado, máxime si se tiene en cuenta la extraordinaria importancia adquirida por las autoridades regionales belgas en las últimas décadas en perspectiva comparada (Hooghe et al., 2016).

El capítulo seguirá la siguiente estructura. Tras esta introducción, dedicaré un apartado a analizar la evolución de la forma de organización territorial en Bélgica y describiré las principales características del complejo modelo federal belga. En el siguiente apartado, abordaré el estudio del sistema electoral de la Cámara de Representantes y de sus principales reformas electorales: la reforma de 2001-2002, consistente en la “provincialización” del mapa electoral, en la introducción de una barrera electoral del 5 por ciento, así como en la reducción a la mitad de la influencia del voto de lista. También dedicaré un epígrafe a la reforma de 2012, que supuso la división de la controvertida circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV, en adelante). Posteriormente, estudiaré los sistemas electorales de las tres principales regiones del país (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital), prestando especial atención a las reformas electorales acontecidas en casa una de ellas, a saber: la introducción de la barrera electoral del 5 por ciento para todas las regiones en 2004; la ampliación del tamaño del parlamento en la Región de Bruselas Capital en el marco de los *Acuerdos de Lombard* de 2001; la “provincialización” del mapa de circunscripciones de Flandes en 2004; y la fusión de circunscripciones en Valonia en 2018 para dar cumplimiento a una sentencia del Tribunal Constitucional belga. El último apartado lo dedicaré a las conclusiones, donde recapitularé las principales lecciones que pueden extraerse del caso belga para la investigación.

1. El complejo modelo federal belga: bipolar, centrífugo y consociacional

En la segunda mitad del siglo XIX, Bélgica era un país atravesado por dos *cleavages* o divisorias sociopolíticas fundamentales: la religiosa (clericales vs. anticlericales) y la socioeconómica (burgueses vs. clase trabajadora). Sin embargo, a partir de la década de los sesenta del siglo XX, afloró un conflicto entre flamencos y valones que desde entonces ha condicionado por completo los principales asuntos públicos del país. Flandes fue la región que originalmente asumió el papel de periferia política, lingüística, cultural y económica. Pero el movimiento nacionalista flamenco desafió exitosamente a las élites políticas y económicas francófonas y, con el paso del tiempo, ha ido logrando una posición predominante. De modo que hoy en día, más que una contraposición entre un centro y una periferia, la dialéctica se produce entre dos periferias que conciben el Estado de forma distinta. Así pues, en Bélgica la mayor parte de eventos políticos están relacionados de forma más o menos directa con el *cleavage* centro-periferia o etno-lingüístico, impregnando cada espacio público y social (Deschouwer, 2009).

Esta ‘etnización’ de la política belga ha transformado paulatinamente el país. Quizás el reflejo más claro de ello se encuentre en el sistema de partidos belga, donde nuevos partidos nacionalistas han ido emergiendo, posicionándose a lo largo del *cleavage lingüístico*, y consolidándose posteriormente como fuerzas políticas relevantes. Los datos que muestran la evolución de la fragmentación partidista a nivel nacional son suficientemente elocuentes. Mientras que en la década de 1950 el número efectivo de partidos se encontraba en torno al 2,6, en las elecciones de 1999 se alcanzó un histórico 9,1. Además, debido a la fragmentación del sistema de partidos, los gabinetes que se han formado desde la década de 1970 han sido coaliciones más bien inestables de entre cuatro y seis partidos. Esto ha supuesto que los procesos de formación de gobierno sean a menudo complejos. El ejemplo paradigmático lo representa el episodio vivido entre los años 2010 y 2011, en el que el gobierno belga se mantuvo en funciones durante 541 días, lo que aún hoy en día constituye un auténtico récord a nivel mundial en lo que se refiere a dilación en la formación de gobierno (Hooghe, 2012). Hay que tener en cuenta asimismo que los partidos nacionales o de ámbito estatal, es decir, los partidos que presentan candidaturas en todos los distritos electorales, han desaparecido de Bélgica. El territorio del país está fraccionado en dos grandes zonas homogéneamente flamencas o francófonas, en las que los partidos compiten respectivamente solo por electorados

flamencos o francófonos, a excepción de la Región de Bruselas-Capital. De ahí que se hable de un país con dos sistemas de partidos totalmente distintos (Brack y Pilet, 2010).

Pero este proceso de transformación de la política belga no sólo se ha manifestado en el sistema de partidos, sino que también ha encontrado su reflejo en la forma de organización territorial y en el diseño de sus instituciones. Así, se ha asistido a un proceso de progresiva federalización del Estado, cuyo primer hito se encuentra en 1962-1963, con la creación de una frontera lingüística que dividió al país en dos comunidades monolingües, más Bruselas como espacio bilingüe.

En el año 1970, el Estado belga comenzó a dotar de cierta autonomía política a unas incipientes entidades federadas. Así, la considerada como primera reforma constitucional del Estado creó las “Comunidades culturales”, el embrión de las tres actuales Comunidades lingüísticas: neerlandófonos, francófonos y germanófonos. Por otra parte, se decidió que los ciudadanos que vivieran en Bruselas perteneciesen a una u otra comunidad (francófona o neerlandófona) en función del idioma que empleasen habitualmente.

En 1980, la segunda reforma constitucional supuso la creación definitiva de las tres Comunidades lingüísticas, así como de tres Regiones delimitadas con criterios exclusivamente territoriales: Flandes, Valonia y Bruselas-Capital. Hay que subrayar que el ámbito de actuación de Comunidades y Regiones no está solapado. Así, por ejemplo, la Región de Valonia comprende tanto a los francófonos que viven en el sur del país, como a los germanófonos de algunas zonas del este del país, grupos de ciudadanos ambos que pertenecen a distintas Comunidades lingüísticas.

La tercera reforma del Estado, que se produjo en 1984, profundizó en la federalización de Bélgica. Dicha reforma supuso la transferencia de la importante competencia de educación a las Comunidades lingüísticas.

La cuarta de las reformas constitucionales, llevada a cabo en 1993, se aprobó con el objetivo de transformar Bélgica en un Estado federal de manera oficial. Desde entonces, el artículo 1 de la Constitución de Bélgica reza lo siguiente: “Bélgica es un Estado federal compuesto por comunidades y regiones”. Además, a partir de esta reforma se estableció que las Regiones de Flandes y Valonia comenzasen a celebrar elecciones para sus respectivos parlamentos regionales, tal y como ya venían haciendo los

ciudadanos de la región de Bruselas-Capital desde 1989 y los habitantes de la Comunidad germanófona desde 1973.

La quinta reforma del Estado, llevada a término en 2001, se concretó en los *Acuerdos de Lambert y Lombard*. Entre otras novedades, las regiones adquirieron una mayor autonomía fiscal, que les permitió disfrutar de una mayor libertad a la hora de modular determinados impuestos. Asimismo, se transfirieron a las regiones ciertas competencias relativas a la pesca, la agricultura y el comercio, así como en materia de organización municipal y provincial. Por último, se hicieron una serie de reformas que afectaron a la región de Bruselas-Capital y que dotaron de una representación mínima garantizada a la minoría flamenca.

La última de las reformas del sistema federal belga se produjo en noviembre de 2011, después de que los cinco partidos belgas que acabaron formando el Gobierno Di Rupo, tras dieciocho meses de *impasse* en la formación del mismo, alcanzasen el *Accord du papillon* –en referencia a la pajarita que usaba habitualmente el Primer Ministro–. Este acuerdo dio carta de naturaleza a la llamada ‘Sexta reforma del Estado’, que supuso un reforzamiento de las regiones frente a las comunidades –en contra de la tendencia anterior–, y que se concretó en la transferencia de 20 billones de euros del nivel federal al nivel de estas entidades federadas, en un incremento sustancial de la autonomía fiscal para las regiones y en el traspaso de ciertas competencias en materia de familia, cuidado de ancianos y trabajo. Asimismo, la reforma también incluyó una transformación del Senado al suprimirse la elección directa de senadores; la posibilidad de que las entidades federadas puedan establecer reglas “complementarias” para la composición de sus parlamentos; la decisión de hacer coincidir las elecciones europeas, nacionales y regionales en el futuro; y, por último, la histórica división de la circunscripción electoral de BHV, que supuso una condición irrenunciable para la formación del nuevo gobierno (Mastromarino, 2015; Goossens, 2017; Peiffer, 2017: 28-31).

En definitiva, si a este proceso de traspaso competencial paulatino desde el Estado central a las comunidades y regiones se le superpone la progresiva transferencia de competencias a las instituciones comunitarias derivada del proceso de integración europea, nos encontramos con que el Estado belga solo conserva en la actualidad aquellas competencias que forman parte del “núcleo duro” de la soberanía: seguridad interior, justicia, defensa, política exterior, política financiera y seguridad social.

El federalismo en Bélgica puede caracterizarse, por tanto, como un modelo *bipolar y centrífugo* (Swenden et al., 2006). Bipolar porque existen dos centros de gravedad (neerlandófonos y francófonos) en torno a los cuales giran las dinámicas sociopolíticas del país, evidenciando su carácter multinacional. Y centrífugo porque es el resultado de un proceso de disgregación político-administrativa, consistente en un incesante traslado de poder desde el nivel central a las entidades federadas (regiones y comunidades).

Aunque las federaciones se han construido tradicionalmente a partir de entidades federadas de tipo territorial, Bélgica representa un caso atípico desde el punto de vista del federalismo comparado, pues combina tres regiones y tres comunidades lingüísticas en el nivel subnacional. Mientras que las regiones (Flandes, Valonia y Bruselas-Capital) ostentan competencias en asuntos relacionados con la economía, tales como ordenación del territorio, medio ambiente, agricultura, política energética, obras públicas, vivienda, turismo, empleo, o tráfico; las comunidades (francófona, neerlandófona y germanófona), por su parte, poseen competencias en asuntos relacionados con la cultura, tales como educación, idioma, investigación, asistencia sanitaria, ayuda a la juventud o deportes. Cada una de estas entidades dispone de poder legislativo y ejecutivo, que pueden utilizar dentro de sus ámbitos competenciales. No debe extrañar que haya quienes afirmen que el sistema federal belga es un laberinto singular en el que se han sobrepasado todos los límites de la complejidad y la creatividad (Goossens y Cannoot, 2015).

El motivo de esta singular combinación se encuentra en las diferentes posiciones en torno al modelo territorial federal defendidas por los distintos grupos lingüísticos. En el lado francófono, existió una preferencia por un modelo territorial compuesto por tres regiones con competencias de carácter económico (Flandes, Valonia y Bruselas). Los flamencos, por su parte, insistieron en la idea de dos comunidades con competencias de carácter lingüístico-cultural como unidades constituyentes del Estado (flamenca y francófona). Como punto de encuentro, ambos modelos se combinaron entre sí, con Bruselas como tercera región, y con el reconocimiento de autonomía política para la pequeña comunidad germanófona situada en el este del país.

Asimismo, no puede perderse de vista que Bélgica es, a su vez, un ejemplo de democracia consociacional (Lijphart, 1969; 1981). En este sentido, existe una abundante literatura dedicada a la ingeniería constitucional o al diseño institucional (*institutional design*) orientados a la gestión de conflictos en sociedades divididas (Reilly, 2001). Se

trata de países en los que existen conflictos étnicos, raciales, lingüísticos, religiosos o con alguna minoría relevante, y que aconsejan la adopción de arreglos institucionales específicos que ayuden a canalizar el enfrentamiento sociopolítico existente y que amenaza con poner el riesgo el correcto funcionamiento de los sistemas democráticos (entre otros muchos, Lijphart, 1977, 2002, 2004; Horowitz, 1985, 1991, 1993; Reynolds y Reilly, 1999; Reilly, 2002).

La escuela predominante en este ámbito es el “consociacionalismo”. El consociacionalismo propugna que, en sociedades donde existen divisiones profundamente arraigadas, los intereses y las demandas de los distintos grupos solo pueden acomodarse mediante el establecimiento de mecanismos de compartición de poder (*power-sharing*), especialmente en el poder ejecutivo, es decir, con la participación en la toma de decisiones del conjunto de la comunidad política de representantes de todos los grupos relevantes. El consociacionalismo, además de integrar en el gobierno a representantes de los distintos grupos, también aboga por conceder autonomía política a cada uno de ellos y concederles así autoridad para gestionar sus propios asuntos internos en determinadas materias, especialmente culturales y lingüísticas. Recomienda, asimismo, la existencia de poder de veto para las minorías sobre aquellos temas o aspectos más importantes y que les afectan de una manera más directa. Por último, la democracia consociacional defiende la utilización de sistemas electorales de tipo proporcional para las elecciones legislativas, con el objetivo de procurar la existencia de parlamentos en los que estén representados todos los grupos significativos.

Como sostiene Arend Lijphart (2004: 100), el autor que mejor encarna la doctrina del consociacionalismo, “para las sociedades divididas, garantizar la elección de una legislatura ampliamente representativa debería ser una consideración crucial, y los sistemas electorales proporcionales son, sin duda, la forma óptima de hacerlo”. Los consociacionistas argumentan que los sistemas proporcionales que emplean listas de partidos son la mejor opción, ya que permiten a todos los grupos sociales significativos, incluidas las minorías, identificarse con partidos que defienden específicamente los intereses de esos grupos y, por tanto, pueden obtener representación en el parlamento en proporción a su peso dentro de la comunidad en su conjunto.

Bélgica es, en este sentido, un ejemplo perfecto de democracia consociacional. Algunos autores han acuñado el concepto de ‘federalismo consociacional’, como forma de explicar las dinámicas y trayectoria de la forma de organización territorial belga

(Deschouwer, 2002). El método del consenso se ha convertido en un elemento esencial en vida política del país. Rara es la ocasión en que una decisión política de calado se impone desde una mayoría política coyuntural, siendo mucho más habituales, en cambio, los acuerdos amplios entre actores políticos representativos de las distintas entidades regionales. Un breve repaso a la historia política reciente permite constatar que la particular evolución institucional de este país ha dependido en buena medida de los compromisos alcanzados entre los distintos grupos lingüísticos para la pacificación política y social.

De forma que la estructura federal belga conserva ciertas técnicas inspiradas en los modelos tradicionales de democracias consociacionales. Un buen ejemplo de ello podría ser la formación de gobiernos compuestos obligatoriamente con un equilibrio entre neerlandófonos y francófonos. Otro sería la existencia de grupos parlamentarios de carácter lingüístico –además de los de carácter partidista– en el seno de la Cámara de Representantes. Grupos que poseen poder de veto a través del *Alarm Bell procedure*, por el cual cada grupo lingüístico puede bloquear la aprobación de cualquier ley; o, también, en las llamadas *leyes especiales*, que requieren de una doble mayoría (una numérica general y otra en el seno de cada grupo lingüístico). En suma, y como se comprobará a lo largo del capítulo que centra su atención en los sistemas electorales, las distintas reformas institucionales del Estado belga han obedecido esencialmente a la búsqueda de aliviar tensiones entre las dos grandes comunidades lingüísticas del país, dentro de una lógica consociacional propia de una sociedad dividida.

2. El sistema electoral de la Cámara de Representantes

2.1 El sistema electoral entre 1899 y 2002

En 1899, Bélgica fue el primer país europeo en introducir la representación proporcional, siendo también el primero en emplear la conocida fórmula D'Hondt como método de asignación de escaños en las circunscripciones (De Winter, 2005; Ahmed, 2013). Con ello se abandonó el viejo sistema electoral mayoritario con distritos plurinominales y doble vuelta electoral que había estado en vigor tras la independencia del país en 1830. La reforma fue impulsada por el partido católico mayoritario y por la facción más moderada de los liberales –esencialmente localizada en Valonia–, los cuales se habían alternado hasta entonces en el poder con los democristianos –más fuertes en Flandes–, cuando se sintieron amenazados por la emergencia de los socialistas y tras haber entrado

en el parlamento casi cuatro partidos efectivos en la elección anterior (Colomer, 2003: 51). Se opusieron por el contrario los socialistas y una parte de los liberales, con quienes los socialistas mantenían alianzas electorales habituales. En realidad, la oposición socialista a la representación proporcional implicó un cambio de posición con respecto a su propuesta inicial de reforma electoral, evidenciando la división entre partidarios y detractores que se dio en su seno (Penadés, 2005).

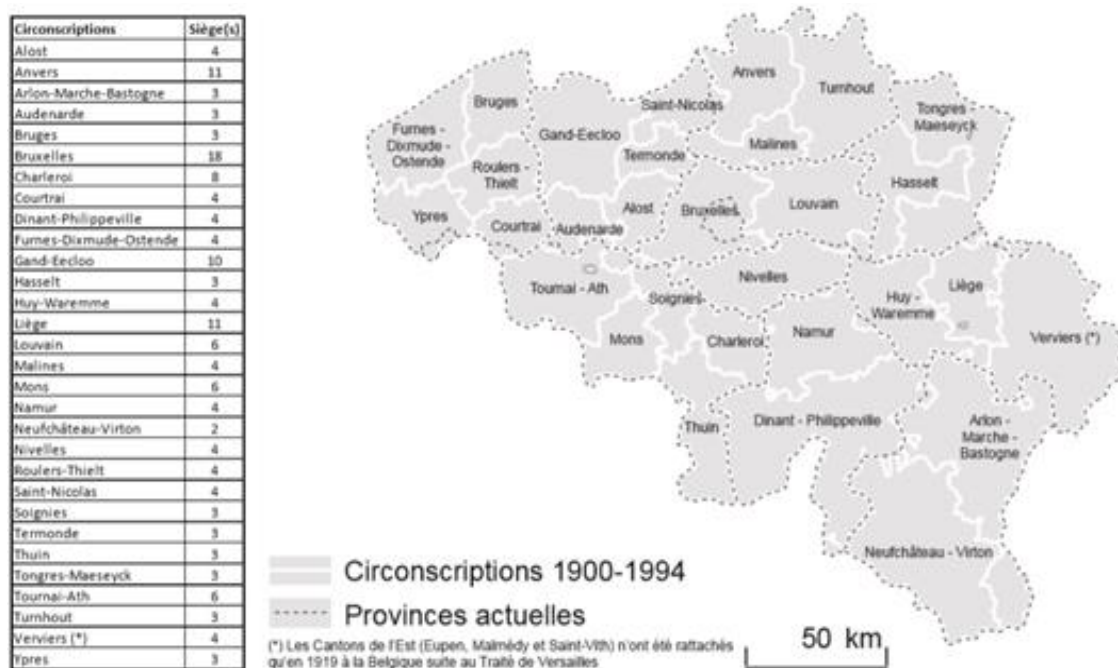
Así pues, desde finales del siglo XIX y durante más de un siglo, las reglas electorales belgas se han caracterizado por su estabilidad, siendo sus principales novedades la introducción del sufragio universal masculino en 1919 y del femenino en 1948. Hay que recordar que, en Bélgica, al igual que en otros países europeos, existieron mecanismos de sufragio desigual. Así, en Bélgica se introdujo en 1894 el llamado voto plural, mediante el que una minoría de ciudadanos, por razones de posesiones o estudios, contaba con hasta tres votos frente a la mayoría de ciudadanos ordinarios (Penadés, 2005).

Por lo que respecta a las novedades del sistema electoral en sentido estricto, a lo largo del siglo XX cabe destacar la introducción en 1919 de un segundo *tier* o nivel electoral con el objetivo de conseguir unos resultados más proporcionales, o la paulatina fusión de algunos de los distritos más pequeños de uno o dos escaños. Además, hay que tener en cuenta que el número total de escaños y su prorrateo entre circunscripciones fue variando ligeramente entre procesos electorales, como consecuencia de la evolución demográfica de las distintas zonas del país.

Entre 1945 y 1993, la Cámara de Representantes tuvo un tamaño de 212 diputados. El sistema electoral estaba compuesto por treinta circunscripciones plurinominales, cuya magnitud variaba entre 2 y 33 escaños (Gráfico 3.1).

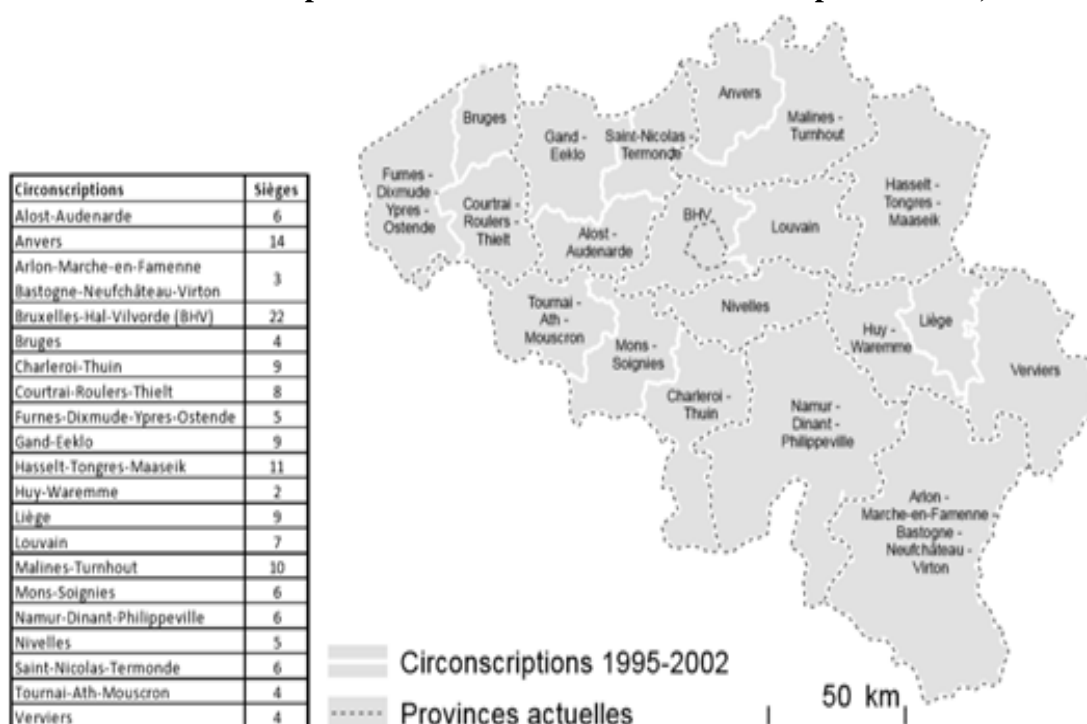
Sin embargo, en el año 1993 se redujo el tamaño del Parlamento a 150 diputados. Así, en las elecciones de 1995 y 1999, la Cámara de Representantes estaba formada por veinte circunscripciones cuya magnitud oscilaba entre los 2 y 22 escaños (Gráfico 3.2). De manera que las condiciones de acceso al parlamento para los nuevos partidos, a falta de una barrera electoral expresa, fluctuaban a lo largo del país en función las diferencias en el umbral efectivo.

Gráfico 3.1. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes, 1900-1994



Fuente: Dodeigne y Binard (2018: 659).

Gráfico 3.2. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes, 1995-2002



Fuente: Dodeigne y Binard (2018: 660).

Asimismo, se continuaba empleando un sistema de dos *tiers* o niveles electorales: tras un primer reparto de escaños a nivel de circunscripción, los votos y escaños restantes

se transferían al segundo nivel provincial para proceder a su reparto. En 1994, se profundizó en la proporcionalidad del sistema y se facilitó el acceso a ese segundo nivel de reparto electoral al reducir el umbral de votos exigido. Hasta entonces, un partido tenía que haber obtenido dos tercios de la cuota electoral en al menos una circunscripción, mientras que a partir de la reforma se rebajó la exigencia a un tercio. En promedio, alrededor de un tercio de los escaños de la Cámara se asignaron a través de ese segundo nivel. Sin embargo, el problema de este sistema consistía en que entrañaba cierta imprevisibilidad. Esto se debió a que los escaños asignados en este segundo nivel no eran escaños provincialmente separados, sino que eran escaños restantes no distribuidos en las circunscripciones del primer nivel, por lo que el resultado de qué candidatos ocupaban finalmente esos asientos resultaba un tanto imprevisible (Hooghe, 2003: 266).

Por lo que se refiere a la dimensión *intrapartidista* de las reglas electorales belgas, tradicionalmente se ha empleado un sistema listas desbloqueadas (Bräuninger et al., 2012; Bourgaux et al., 2018). Este sistema permite que los votantes decidan si desean apoyar el orden de lista propuesto por el partido emitiendo un voto en bloque (marcando el recuadro situado al comienzo de la lista), o expresar un voto de preferencia por uno de los candidatos dentro de la lista (marcando la casilla junto al nombre del candidato). No fue hasta el año 1995 cuando se introdujo la posibilidad de que los electores pudiesen manifestar varias preferencias por candidatos individuales, pues con anterioridad solo podían hacerlo para un solo candidato.

2.2 La reforma electoral de 2002

2.2.1 Contexto y justificación

Como se ha expuesto, a lo largo del siglo XX el sistema electoral belga había permanecido estable, a excepción de algunas modificaciones menores (*minor reforms*), que, en términos generales, tuvieron una escasa importancia. La existencia de una gran cantidad de *veto players* en el complejo sistema político belga contribuyó sin duda a que no se produjese ninguna reforma electoral relevante (Hooghe y Deschouwer, 2011).

Fue a partir de los años noventa, y en especial con el gobierno *Verhofstadt I* (1999-2003), cuando se introdujeron reformas electorales de mayor calado (Blaise et al., 2003). Mientras estuvo en la oposición, el partido liberal flamenco VLD, bajo el carismático liderazgo de Guy Verhofstadt, abogó en reiteradas ocasiones por el empoderamiento de

los ciudadanos y por situarlos de nuevo en el centro del proceso político. En este sentido, el VLD se había convertido en el campeón de la regeneración democrática, situando la *burgerdemocratie* (democracia del ciudadano) en el primer plano de la agenda política. La insistencia de los liberales flamencos propició la apertura de un intenso debate, al que rápidamente se sumaron los liberales francófonos y, paulatinamente, el resto de partidos. Se discutió, entre otras cosas, sobre la necesidad de aumentar la capacidad del elector a la hora de seleccionar candidatos, sobre la abolición del voto obligatorio, o sobre la introducción de mecanismos como la elección directa de los alcaldes (Pilet, 2007a). Incluso, se llegó a plantear la posibilidad de sustituir el clásico sistema de tipo proporcional por otro de tipo mayoritario a doble vuelta (Pilet, 2008). Sin embargo, una vez que el de Verhofstadt accedió al poder, y en el seno de un gobierno de coalición, los liberales se vieron obligados a abandonar el maximalismo de sus planteamientos y acabaron contentándose con avances menores en materia de listas electorales, barrera electoral, o en lo referente a la provincialización de las circunscripciones (Pilet, 2018: 510).

La reforma electoral de 2002 fue impulsada tras las elecciones de 1999 por la llamada *coalición arcoíris*, formada por seis partidos: dos liberales, dos socialistas y dos ecologistas (Swyngedouw, 2002). Hay que tener presente que, en dichos comicios, el Partido Demócrata Cristiano flamenco (CVP, *Christelijke Volkspartij*) encajó una fuerte derrota electoral que acabó con su hegemonía, lo que le apartó del gobierno nacional por primera vez desde 1958. En consecuencia, no pudo ejercer el enorme poder de veto del que habían disfrutado tradicionalmente (Hooghe y Deschouwer, 2011). Por su parte, Verhofstadt también fue lo suficientemente hábil como para acomodar los intereses entre sus socios de coalición, de tal manera que ninguno de ellos utilizase su poder de veto.

Se constituyó así en 2001 la *Commission du Renouveau politique* (CEP) –una Comisión Parlamentaria bicameral especial–, a la que se le encomendó la tarea de examinar todas las deficiencias del sistema político en general y del sistema electoral en particular. Esta Comisión creó grupos de expertos compuestos por constitucionalistas y politólogos de prestigio, provenientes de diferentes universidades y con sensibilidades políticas dispares. Sin embargo, sus trabajos parlamentarios resultaron poco relevantes, tropezaron con varios obstáculos por lo que, en definitiva, los compromisos alcanzados entre los principales actores políticos jugaron un papel mucho más destacado que el de los expertos en el proceso de reforma (De Winter, 2005: 429-430).

En abril de 2002 se alcanzó un acuerdo global sobre un paquete de modificaciones electorales y, tras una tramitación parlamentaria veloz, el parlamento nacional aprobó finalmente la reforma electoral en diciembre de 2002. Las principales novedades, aplicadas por primera vez a las elecciones generales de 2003, fueron las siguientes: la reducción de circunscripciones de veinte a once para hacerlas coincidir con las provincias y la supresión del segundo *tier* o nivel electoral; el establecimiento de una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción; y la reducción a la mitad del peso del voto de lista.

En términos un tanto vagos, el objetivo oficial de la reforma electoral consistía en devolver a los ciudadanos al centro del proceso democrático y concederles un mayor control sobre la política. Pero existieron otros propósitos más concretos. Uno de los principales consistió en hacer más transparente el funcionamiento del sistema electoral. No en vano, el segundo *tier* o nivel electoral en el ámbito provincial había sido muy criticado por ser demasiado complejo e impredecible, no solo para los votantes, sino también para los partidos y candidatos (Hooghe, 2003; Pilet, 2007b).

Asimismo, existieron otros asuntos que estuvieron muy presentes en el debate sobre la reforma electoral. Fue el caso de la división territorial de las circunscripciones del sistema electoral belga, así como la importante –y creciente– fragmentación del sistema de partidos belga. Respecto a la primera cuestión, los partidos de la coalición gobernante consideraban que el ámbito territorial de las circunscripciones acarrea varias consecuencias negativas. Se alegaba que, como consecuencia de contar con circunscripciones de pequeño tamaño, un número considerable de representantes nacionales eran políticos ‘locales’, que concentraban sus esfuerzos en fortalecer su propia base de poder más cercana, en lugar de ocuparse de los principales problemas nacionales. En opinión de los partidos de la coalición, las circunscripciones más grandes crearían unas mejores condiciones para que políticos ‘profesionales’ pudiesen ser elegidos. Esta fue una propuesta proveniente de los partidos flamencos, especialmente de los socialdemócratas y los liberales.

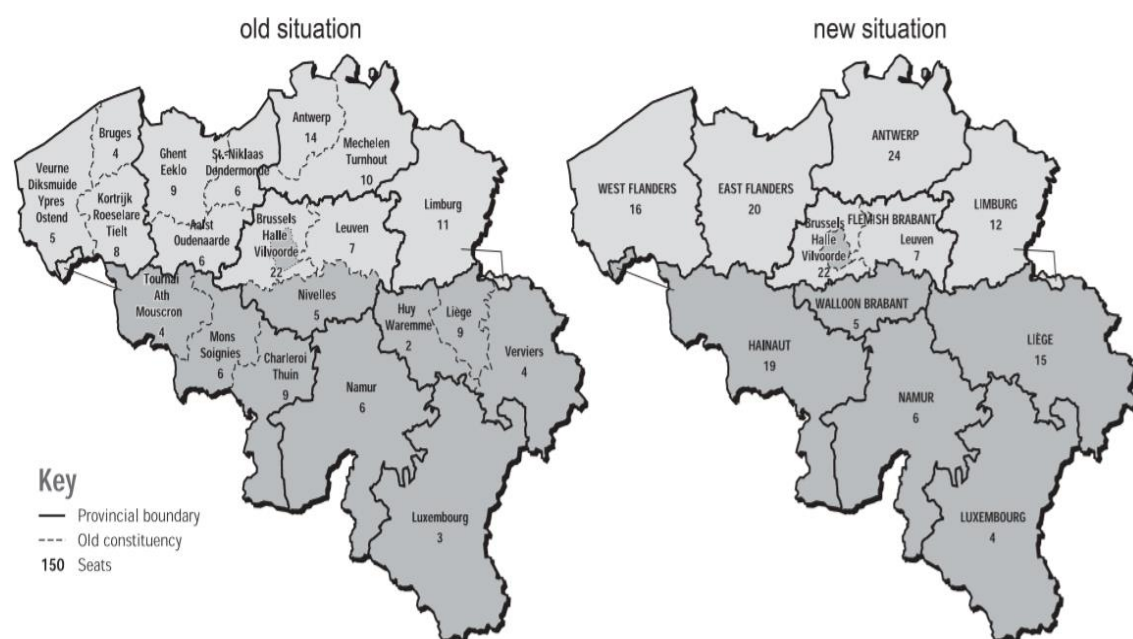
Respecto a la creciente fragmentación del paisaje político belga, en aquel momento este asunto constituía una importante fuente de preocupación política. No en vano, en 1999 se necesitaron seis partidos para conformar una coalición de gobierno. Preocupación que se vio agravada cuando, en septiembre de 2001, el partido nacionalista flamenco Unión del Pueblo (*Volkspartij*, VU), se dividió en dos partidos: Spirit, un partido

regionalista moderado; y Alianza Neo-Flamenca (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*, N-VA), un partido independentista radical. Con ello aumentó aún más si cabe la atomización partidista (Arcq et al., 2004; Onclin y Reuchamps, 2011). Fue precisamente un mes después de esa escisión cuando el gobierno de Verhofstadt comenzó a sugerir la introducción de una barrera electoral como forma de prevenir la posible inestabilidad política (Hooghe y Deschouwer, 2011: 638).

2.2.2. La “provincialización” del mapa electoral y la supresión del segundo tier

La reducción del número de circunscripciones de veinte a once hizo coincidir el mapa electoral belga con las diez provincias del país, excepto en lo concerniente a la provincia del Brabante flamenco (Brassinne, 2002). Parte del territorio de esta provincia continuó formando parte de la circunscripción de Lovaina y el resto del territorio permaneció integrado en la controvertida circunscripción de BHV (Gráfico 3.3).

Gráfico 3.3. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes, antes y después de la reforma electoral de 2002



Fuente: Hooghe et al. (2006: 355).

La “provincialización” del mapa electoral fue reivindicada especialmente por los partidos flamencos, los liberales del VLD y los socialdemócratas del Partido Socialista Diferente (*Socialistische Partij Anders*, SP.A), y posteriormente fue apoyada también por los partidos gobernantes francófonos liberales y socialistas. Ahora bien, no debe

analizarse esta modificación electoral como un asunto aislado. Tal y como reconociese Manu Vandebossche, el que fue consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt, las reformas institucionales de aquellos años formaron parte de un mismo conjunto negociador previo entre los liberales y los socialdemócratas flamencos: “La provincialización fue una solicitud del SP.A. Desde el VLD solicitamos que se eliminasen los candidatos suplentes y el recuadro que aparecía al principio de la papeleta [que permitía aceptar el orden de lista elaborado por el partido político]. La elección directa de los alcaldes también fue una demanda del VLD. (...) Todas estas reformas forman parte de un todo, de un paquete”²⁶.

La provincialización también fue bien recibida por parte de los dos partidos verdes y por otros partidos más pequeños. No es de extrañar que estos partidos abogasen por la ampliación de la magnitud de las circunscripciones como forma de reducir el umbral efectivo y, por tanto, de aumentar sus opciones de obtener escaños (Pilet, 2007b). En realidad, pues, se trató de una demanda de algunos partidos flamencos en torno a la cual fue fraguándose de manera progresiva un acuerdo político entre los seis partidos de gobierno.

A pesar de ello, estudios posteriores han demostrado que la decisión de reducir el número de circunscripciones de veinte a once no tuvo ningún impacto mecánico en la asignación de escaños entre partidos en las elecciones de 2003, las primeras en las que se aplicó este sistema (Hooghe et al., 2003: 274). En otras palabras, ninguno de los grandes socios de la coalición gobernante podía esperar que el nuevo escenario de distritos aumentara su proporción de escaños. En estas circunstancias, es necesario preguntarse por qué los partidos grandes decidieron impulsar una modificación que contradice el modelo clásico de reformas electorales basado en la búsqueda de maximización del número de escaños por parte de los partidos impulsores (Pilet, 2007b).

La respuesta está en que la provincialización del mapa electoral, con el consiguiente aumento del tamaño territorial de las circunscripciones, también suponía el debilitamiento de los vínculos entre representantes y representados, así como de los incentivos de los diputados para participar en actividades políticas locales o a pequeña

²⁶ Extracto de la entrevista realizada a Manu Vandebossche (consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt) el 14 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

escala. Esta era la idea por la que apostaban los partidos gobernantes más grandes: los liberales y los socialistas. Con esta operación, éstos pretendían que sus principales figuras políticas pudiesen atraer más votos y mejorar sus resultados; y, sobre todo, pretendían desgastar a los democristianos flamencos del CVP, que tradicionalmente habían exhibido una mayor fortaleza en el nivel local y habían demostrado desenvolverse con mayor comodidad en distritos electorales más pequeños (Hooghe, 2003).

Con el nuevo modelo, la participación activa en la vida social de la circunscripción se volvería más complicada, por lo que el impacto local de los diputados sería insignificante y los beneficios de una política clientelar o de *pork-barrel* se volverían demasiado difusos para resultar efectivos (De Winter, 2005: 427). Los partidos gobernantes esperaban, en definitiva, que la ampliación del tamaño de las circunscripciones condujese a un aumento de la profesionalización de la política y así se conjurase el riesgo de que la Cámara se convirtiese en un parlamento centrado en particularismos y asuntos locales.

Esto explica que algunos partidos rechazasen esta modificación, por entender que aumentaba la brecha entre representantes y representados. Entre los partidos detractores destaca, como es obvio, el principal partido de la oposición: los democristianos flamencos del CVP. Este partido expresó su preocupación por el hecho de que, al ampliar las circunscripciones, los lazos personales entre los electores y los representantes se diluyesen, así como por que se sustituyese el papel de intermediación tradicional de los partidos por otro tipo de política mucho más personalista, en la que los medios de comunicación jugarían un papel central (Hooghe et al., 2006: 357).

Hay que tener presente que este partido concentraba tradicionalmente su fuerza electoral en el nivel local, donde poseía un gran número de alcaldes a lo largo de Flandes. Muchas de estas personalidades, cuyo principal capital político se basaba en la fuerza de los vínculos personales con sus respectivos distritos rurales, estarían en peor posición competitiva que otros políticos bien conocidos a nivel nacional. Estos últimos se desenvolvían mucho mejor en los medios de comunicación regionales y nacionales, especialmente en la televisión, siendo su principal plataforma de comunicación con sus potenciales votantes (Hooghe, 2003: 267-269; Pilet, 2007b).

En cualquier caso, cuando los democristianos regresaron al gobierno en 2007, nunca hicieron un esfuerzo para revertir esta reforma. Aparentemente, las élites del

partido se habían percatado de que circunscripciones de mayor tamaño les permitían mantener en mayor medida el control sobre la dinámica de la campaña frente a los cuadros locales (Hooghe y Deschouwer, 2011: 638).

Asimismo, la reforma electoral de 2002 acabó con el segundo *tier* o nivel electoral. El objetivo no fue otro que acabar con un mecanismo que se había revelado un tanto imprevisible y a menudo aleatorio. Además de la creación de circunscripciones de un mayor tamaño, la supresión del segundo *tier* era otro elemento del paquete reformista de Verhofstadt, extremadamente importante para los partidos verdes (Pilet, 2007b). Entre otras cosas, esta novedad significaba que los partidos podían estar bastante seguros de qué candidatos podían resultar electos en cada distrito. Esta no había sido la situación en el sistema anterior, que había resultado extremadamente impredecible con respecto a quién ocuparía realmente los escaños. Para un pequeño grupo parlamentario como los que formaban los partidos verdes, esta asignación aleatoria de miembros del parlamento había tenido algunas consecuencias negativas (Hooghe y Deschouwer, 2011: 639). De modo que se suprimió ese segundo nivel de distribución de escaños para que el mecanismo de reparto fuese más transparente y los electores también supiesen exactamente por quién estaban votando y cuál podía ser el efecto de su voto.

2.2.3 El establecimiento de la barrera electoral del 5 por ciento

La reforma electoral de 2002 también trajo consigo el establecimiento de una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción. A diferencia de la reducción del número de circunscripciones, que aumentaba la proporcionalidad del sistema, la introducción de la barrera caminaba en sentido contrario. Se trataba de la primera vez en la historia electoral belga en la que se decidía introducir un correctivo al principio de representación proporcional. Para la mayoría gubernamental, la introducción de la barrera electoral compensaba en cierta medida el riesgo de una mayor fragmentación del panorama político creado por la ampliación de las circunscripciones electorales (Onclin, 2009).

Por su parte, la Corte de Arbitraje –actual Tribunal Constitucional– admitió la constitucionalidad de la barrera en sus decisiones 30/2003 y 73/2003. Aunque los partidos de la oposición sostuvieron que distintos preceptos constitucionales no permitían otra limitación a la proporcionalidad que la derivada de la división del país en circunscripciones, el Tribunal afirmó que la barrera no suponía una limitación desorbitada

del principio de representación proporcional (Bouhon, 2008; Onclin, 2011). Aunque el Tribunal reconoció que la existencia de un umbral electoral generaba desventajas para los pequeños partidos, no consideró sin embargo que hubiese preceptos constitucionales que prohibiesen al legislador introducir disposiciones que modulasen la proporcionalidad con el objetivo de procurar un funcionamiento adecuado de las instituciones democráticas.

Sin embargo, aunque el Tribunal admitió la validez de la barrera para ocho de las once circunscripciones, rechazó su introducción en tres circunscripciones del centro del país: Lovaina, BHV y Brabante Valón. Así, el Tribunal decidió anular las disposiciones relativas al distrito de BHV en el marco de la ley electoral para la Cámara de Representantes. Esta cancelación obligó al gobierno a revisar su reforma y reiniciar el debate sobre la división de BHV, como se analizará en un apartado posterior.

Por lo que respecta al proceso de reforma, el gobierno se planteó en un principio la introducción de una doble barrera electoral: un partido debía superar simultáneamente el 5 por ciento de los votos a nivel provincial y el 5 por ciento de los votos en el conjunto de la comunidad lingüística a la que perteneciese (Blaise et al., 2003: 57). No obstante, la reforma final se limitó a establecer la barrera del 5 por ciento a nivel provincial. Esto se debió en buena medida a las negociaciones intracoalicionales en las que los pequeños partidos verdes presionaron para reducir el ámbito de la barrera electoral y con ello suavizar su impacto (Hooghe y Deschouwer, 2011: 639).

La reducción del número de circunscripciones estuvo también conectada con la introducción de esta barrera electoral (Onclin, 2009). Y es que la barrera fue la compensación exigida por los cuatro partidos gobernantes más grandes para la reducción del número de circunscripciones y la consiguiente ampliación del tamaño de los distritos. Como reconoció abiertamente Jos Geysels, el que fue Secretario federal del partido verde Groen entre 1993 y 2003, “la barrera fue lo que se otorgó a cambio de la provincialización de los distritos electorales”²⁷.

Los partidos verdes, aunque mucho más pequeños que sus otros cuatro socios gobernantes, terminaron también apoyando la propuesta (Hooghe y Deschouwer, 2011: 638). A primera vista, esto iría en contra de la expectativa de que los partidos políticos se opongan a las reformas electorales que pueden amenazar sus propios intereses. Sin

²⁷ Extracto de la entrevista realizada a Jos Geysels (Secretario federal entre 1999 y 2003 de Groen) el 7 de noviembre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

embargo, los partidos verdes no imaginaron en aquel momento que alguna vez caerían en la zona de peligro por debajo del umbral del 5 por ciento. Hay que tener en cuenta que las elecciones de 1999 habían sido tremendamente exitosas para ellos, pues conjuntamente obtuvieron su mejor resultado electoral de la historia con el 14,4 por ciento de los votos. Sin embargo, erraron en sus cálculos, y en las siguientes elecciones de 2003, el partido verde flamenco Agalev cayó por debajo del umbral del 5 por ciento y se quedó sin representación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado (Onclin y Reuchamps, 2011). Este ejemplo se suma a la lista de aquellos casos en los que ciertos partidos se guían por percepciones erróneas sobre las posibles consecuencias de una reforma electoral que ellos mismos apoyan (Andrews y Jackman, 2005).

A diferencia de los verdes, durante el debate parlamentario los partidos más pequeños que se encontraban en la oposición, como el *Front National*, se opusieron al umbral del 5 por ciento, al considerar que se trataba de un intento de evitar que los pequeños y nuevos partidos obtuvieran representación (Onclin, 2009). Este argumento fue especialmente recurrente entre los nacionalistas flamencos moderados del *Volkswunie*, formación política que se escindió en 2001 y que dio lugar a dos nuevos partidos.

Sin embargo, los efectos de esta barrera han sido más bien limitados. De las once circunscripciones existentes solo tres de ellas se encuentran en el entorno de los 20 escaños (Amberes, Flandes oriental y Hainaut) y, por consiguiente, solo en esas tres circunscripciones puede potencialmente tener algún efecto la barrera electoral. Dicho de otro modo, el moderado número de escaños a repartir en la mayoría de circunscripciones implica que los partidos necesitan reunir más del 5 por ciento de los votos para poder obtener alguno escaño (Onclin, 2009: 33-36). En la práctica, la barrera electoral solo ha llegado a operar en las elecciones federales de 2003 y de 2014, y además de forma testimonial. En las elecciones de 2003, el umbral costó al partido verde flamenco Agalev dos escaños (uno en Amberes y otro en Flandes Oriental); por su parte, el N-VA perdió también un escaño en Amberes debido a esta nueva barrera (Swyngedouw, 2004; Hooghe et al. 2006; Onclin, 2009). En las elecciones de 2014, el *Partido del Trabajo* perdió un escaño en la circunscripción de Amberes.

Por consiguiente, la introducción de esta nueva barrera electoral no ha servido para reducir la fragmentación de un parlamento como el belga, caracterizado por su atomización partidista, y sólo ha afectado a la atribución de tan solo cuatro escaños tras cuatro procesos electorales. Los efectos mecánicos de la introducción de la barrera

electoral han sido, pues, muy limitados. Si en el corto plazo el promedio de candidaturas disminuyó y se formaron varias coaliciones preelectorales, a más largo plazo, el umbral legal no ha impedido una mayor fragmentación del sistema de partidos (Reuchamps et al., 2014).

Ahora bien, a la hora de analizar los efectos mecánicos que produjo la reforma no debe perderse de vista su impacto en la financiación de los partidos. Máxime si se tiene en cuenta que el criterio empleado en Bélgica para repartir las subvenciones entre las fuerzas políticas es el número de escaños parlamentarios obtenidos, a diferencia de otros países donde se utilizan los porcentajes de voto. Además, se trata de un país en el que las donaciones a los partidos por parte de empresas y personas físicas está fuertemente restringida, por lo que la dependencia de las fuentes públicas de financiación por parte de los partidos es realmente acusada. En consecuencia, a lo que la barrera electoral sí afectó fue al reparto de subvenciones entre los partidos, tal y como tuvieron ocasión de experimentar Agalev y N-VA en las elecciones de 2003, comicios en los que al no haber obtenido representación simultáneamente en la Cámara de Representantes y en el Senado, dejaron de percibir importantes cantidades de dinero público.

El efecto combinado del sistema electoral y el sistema de financiación, a su vez, puede obstaculizar la irrupción de nuevos partidos y, en consecuencia, introducir fuertes incentivos para que los partidos se coordinen estratégicamente para maximizar sus rendimientos electorales y financieros. En definitiva, las reglas sobre la forma de distribuir las subvenciones a los partidos también complementan y condicionan los efectos psicológicos producidos por el sistema electoral (Hooghe et al., 2006).

2.2.4 La reducción a la mitad del peso del voto de lista

El paquete de reformas electorales aprobado entre 2001 y 2002 también incluía novedades en lo referente a la *dimensión intrapartidista* del sistema electoral, pues se reducía a la mitad el peso del llamado voto de lista. Con ello se buscaba que el elector influyese en mayor medida en los candidatos individuales que accederían a los escaños en el parlamento.

Para comprender el sentido de esta reforma, conviene explicar brevemente el funcionamiento del tipo de listas utilizado en Bélgica, así como su evolución a lo largo del tiempo. El sistema electoral de la Cámara de Representantes emplea listas

desbloqueadas (Bräuninger et al., 2012; Renwick y Pilet, 2016: 138-142; Bourgaux et al., 2018). Por lo general, esta familia de tipos de listas permite que los electores decidan si desean apoyar el orden de lista propuesto por los partidos emitiendo para ello un “voto de lista” o “voto en bloque” (marcando el recuadro situado al comienzo de la lista); o bien expresar votos de preferencia por uno o varios candidatos dentro de la lista (marcando las casillas junto a los nombres de los candidatos). En el caso belga, en 1995, se introdujo la posibilidad de que los electores pudiesen manifestar varias preferencias por candidatos individuales, pues con anterioridad sólo podían hacerlo por un solo candidato.

La asignación de escaños se realiza en dos fases. En primer lugar, la distribución de escaños entre los partidos se realiza a nivel de circunscripción, teniendo en cuenta el total del número de papeletas emitidas a cada candidatura. Para ello se contabilizan tanto los votos dirigidos en bloque a la lista como aquellas papeletas que expresan una o varias preferencias por los candidatos de un mismo partido. En segundo lugar, la asignación de escaños en el interior de cada partido se determina en base a los votos de preferencia y los votos de la lista. Así, una vez contabilizadas las preferencias manifestadas por los electores, cada candidato cuyo número de votos personalizados alcance la cifra de elegibilidad (la cuota Droop, calculada dividiendo el voto total de la circunscripción por el número de escaños recibidos, más uno) recibe su asiento.

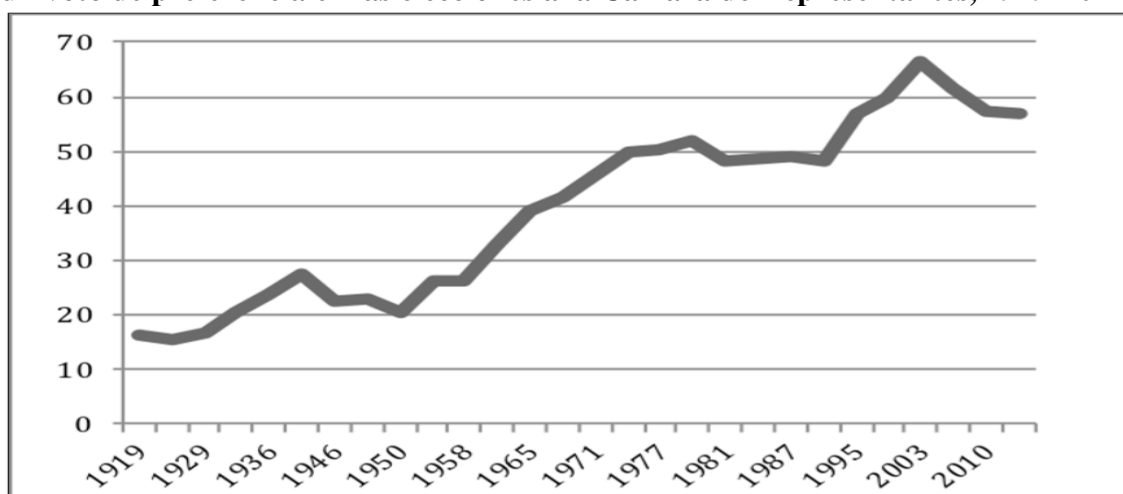
Los escaños se otorgan a aquellos candidatos que hayan recibido la mayoría de los votos, tanto votos preferenciales como votos emitidos en el recuadro principal (Bourgaux et al., 2018: 476-477). En este sentido, hay que tener en cuenta que los votos emitidos en el recuadro principal mediante el que los electores validan el orden de la lista, va a parar a los candidatos de dicha lista en el orden en el que aparecen. Así, el primer candidato presentado aprovechará tantos votos del recuadro como sean suficientes para alcanzar la cifra de elegibilidad. Si todavía hay votos de lista sobrantes, el segundo candidato atrae a su vez una cantidad de votos para llegar al divisor electoral, y así sucesivamente hasta que todos los votos de lista se hayan agotado. Por lo tanto, el efecto devolutivo del recuadro principal jugará a favor de los primeros candidatos de la lista, a fin de permitir que sean elegidos más fácilmente.

En la práctica, esto significa que el porcentaje de votantes que usen la opción preferencial, así como la importancia de los votos de preferencia para alterar el orden de la lista original, son las principales variables que determinan que el sistema electoral se aproxime en sus efectos a un sistema de listas cerradas y bloqueadas, o bien a uno de

listas desbloqueadas flexibles en el que el único criterio utilizado para la asignación de escaños a los candidatos de cada partido son las preferencias manifestadas por los electores.

Por lo que respecta al número de votantes que en Bélgica hacían uso de la opción preferencial, lo habitual era que los electores decidiesen no alterar el orden de la lista decidido de antemano por los partidos, emitiendo un voto en bloque. Con todo, se observa una importante evolución a lo largo del tiempo. Como se muestra en el Gráfico 3.4, después de la Primera Guerra Mundial y, por tanto, en las primeras elecciones nacionales con sufragio universal masculino, solo una minoría de votantes, que representaba el 16,36% del electorado, decidió emitir un voto de preferencia a uno de los candidatos de la lista de su elección. La gran mayoría de los votantes, por el contrario, optó por señalar el recuadro superior votando en bloque. Con el tiempo, la tendencia se fue revirtiendo, aunque de forma lenta. No fue hasta 1995, año en que se aprobó el voto preferencial plural, cuando se consolidó la tendencia consistente en que una clara mayoría de sufragios se emitiesen con al menos un voto de preferencia. El aumento alcanzó su punto máximo en 2003, cuando el 66,5% de las papeletas válidas tenían al menos un voto de preferencia. Desde entonces, se ha observado una ligera disminución, situándose en un 57% la proporción de votos preferenciales en las elecciones federales de 2014. Así pues, aunque en la mayor parte de países que se emplean listas desbloqueadas los electores apenas hacen uso de los votos nominativos, en Bélgica, en los últimos tiempos, una proporción importante de ellos sí hace uso de este mecanismo preferencial (Renwick y Pilet, 2016).

Gráfico 3.4. Evolución del porcentaje de votos válidos en los que se señaló al menos un voto de preferencia en las elecciones a la Cámara de Representantes, 1919-2014



Fuente: Bourgaux et al. (2018: 477).

Pues bien, en el año 2001 se modificó parcialmente el sistema con el objetivo de aumentar la influencia de los votantes a la hora de seleccionar los candidatos que resultaban elegidos dentro de los partidos. Se decidió así incrementar la influencia del voto de preferencia, reduciendo para ello el llamado “efecto devolutivo del recuadro de lista” (*la case de tête et son effet dévolutif*), esto es, el peso de los votos de lista para determinar el orden de elección de los candidatos individuales (Bourgau et al., 2018).

Esta modificación se explica por el convencimiento de que la opción de marcar el recuadro que aparecía al principio de la papeleta y que permitía aceptar el orden de lista elaborado por los partidos favorecía en exceso a los candidatos mejor situados en la misma. Se producían así situaciones polémicas en las que candidatos con un número elevado de votos preferenciales se quedaban sin escaño, mientras que otros con apenas votos de preferencia, pero mejor situados en la lista, se acababan haciendo con los escaños correspondientes al partido. En cuanto al posicionamiento de las fuerzas políticas, los principales promotores fueron también los dos partidos liberales de la coalición gobernante –aunque la propuesta también contó con buena acogida entre los democristianos francófonos, los nacionalistas flamencos y los dos partidos verdes–, que pretendían reducir el papel de los partidos en las elecciones y aumentar la orientación del sistema hacia los candidatos. Y aunque importantes partidos –especialmente los dos partidos socialdemócratas– no eran especialmente proclives a una mayor personalización de las reglas electorales, la percepción de una brecha creciente entre representantes y representados, el auge de los partidos de extrema derecha y el creciente uso de los votos preferenciales por parte de los electores, hicieron que los seis partidos de la coalición gobernante alcanzaran una solución de compromiso en torno a la propuesta de reducir a la mitad el peso del voto de lista (Renwick y Pilet, 2016: 140-141).

Esta reforma, que se puso en práctica a partir de las elecciones de 2003, tuvo un impacto significativo en la dimensión intrapartidista del reparto de escaños, pues un mayor número de candidatos logró alterar el orden de la lista inicial. Antes de producirse la reforma, en el período 1945-1991, solo 23 candidatos (de un total de 3.382 diputados) fueron electos en virtud de los votos preferenciales (Renwick y Pilet, 2016: 139). En las elecciones de 1999, los comicios anteriores a la reforma, solo un candidato. Después de la reforma, en cambio, hasta 18 candidatos resultaron electos como diputados, tras promocionar en la lista a costa de otros candidatos gracias a los votos preferenciales.

Sin embargo, en la práctica, el nuevo sistema no parece haber terminado con el control que los partidos ejercen sobre qué candidatos ocupan sus escaños (Passarelli, 2020: 133-139). Así, aunque se ha producido un aumento en el número de diputados elegidos mediante este mecanismo preferencial, esto se debe en parte a la estrategia de los partidos de colocar en las listas electorales a conocidos políticos regionales (De Winter, 2005: 422). Así, los partidos parecen haber adquirido experiencia en el diseño del orden de sus listas, situando en las mejores posiciones a aquellos candidatos de los que esperan un mejor desempeño, en parte, gracias a la información que reciben sobre el número de votos preferenciales recibidos por los candidatos en anteriores elecciones. Esto ha reducido el número de candidatos electos fuera del orden de presentación de la lista. De hecho, en las elecciones de 2014 a la Cámara de Representantes, fueron solo siete los candidatos que resultaron elegidos por efecto del voto preferencial (Bourgaux et al., 2018: 483).

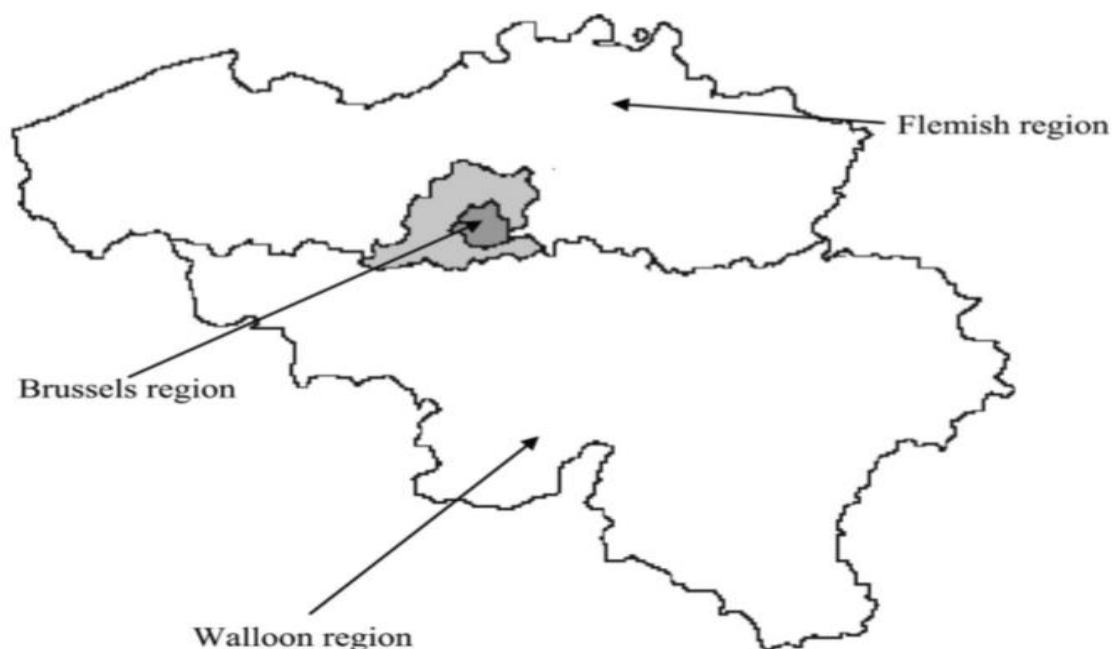
Por último, cabe destacar que, desde la reforma de 2001, se observa que los candidatos se movilizan y organizan campañas electorales individuales con el objetivo de atraer al electorado y *cultivar* un voto personal (Carey y Shugart, 1995). Es más, existe evidencia empírica de que el cambio institucional por el que los votos preferenciales cobraron una mayor importancia hizo menos probable que los candidatos de un mismo partido cooperasen entre sí en aquellos distritos electorales donde los electores tendían a manifestar más preferencias (Bräuninger et al., 2012). Esto diferencia a Bélgica de la mayoría de países en los que, a pesar de existir listas desbloqueadas, los candidatos no se movilizan, entre otros motivos, por las limitaciones formales impuestas a la efectividad del voto preferencial y a las restricciones provenientes de los propios partidos políticos (Renwick y Pilet, 2016).

2.3. La división de la controvertida circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde

La última reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes tuvo lugar en 2012 y consistió en la división del polémico distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV). Hay que empezar señalando que esta circunscripción constituía un caso excepcional dentro del sistema electoral nacional belga, pues era la única cuyo territorio abarcaba dos regiones distintas (Sinardet, 2010). Así, esta circunscripción electoral se extendía tanto por los diecinueve municipios que componen la Región de Bruselas-Capital como por treinta y cinco municipios pertenecientes a la Región de

Flandes situados alrededor de Bruselas-Capital (Gráfico 3.5). Concretamente, esos treinta y cinco municipios pertenecen al distrito de Halle-Vilvoorde, uno de los dos distritos administrativos que integran la provincia del Brabante Flamenco.

Gráfico 3.5. La circunscripción electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde (BHV)



Fuente: Hooghe y Deschouwer (2011: 634)

El territorio de esta circunscripción electoral, por tanto, se extendía por dos áreas lingüísticas bien diferenciadas. Mientras que los diecinueve municipios de la Región de Bruselas-Capital tienen un régimen bilingüe (el francés y el neerlandés son idiomas cooficiales), los treinta y cinco municipios del distrito administrativo de Halle-Vilvoorde se encuentran en una región, la de Flandes, donde la única lengua oficial es el neerlandés.

Asimismo, otro rasgo que diferenciaba esta circunscripción respecto a las restantes consistía en el hecho de que sus diputados podían pertenecer a cualquiera de los dos grupos lingüísticos presentes en la Cámara de Representantes. Como se ha señalado, mientras que los diputados electos en las circunscripciones de Valonia se adscriben automáticamente al grupo francófono, los elegidos en Flandes lo hacen al neerlandófono. Dado que BHV era una circunscripción que abarcaba áreas bilingües, los parlamentarios que resultaban electos en ella pasaban a formar parte de un grupo lingüístico u otro en el parlamento en función de la lengua en la que prestasen juramento.

Lo cierto es que la existencia de esta circunscripción había sido históricamente motivo de agrias disputas políticas, convirtiéndose en todo un símbolo de las tensiones existentes entre los dos grupos lingüísticos dominantes en el país (Brassinne, 2002). La polémica sobre BHV siempre reaparecía en aquellos momentos en los que se planteaban debates sobre reformas institucionales en Bélgica (Hooghe y Deschouwer, 2011: 363-367). Desde la década de 1960, y con especial insistencia a partir de 2003, los partidos flamencos criticaron la existencia de esta circunscripción por considerar que atentaba contra el régimen monolingüe de la región de Flandes. Estos partidos siempre han buscado reducir al mínimo el bilingüismo en los territorios adyacentes a la capital, con el propósito de limitar la expansión del francés. Además, las fuerzas políticas flamencas censuraban la subsistencia de BHV al entender que suponía una discriminación que beneficiaba a los partidos francófonos: mientras que éstos podían sumar los votos recibidos en Bruselas a los cosechados en el distrito de Halle-Vilvoorde, los partidos neerlandófonos no podían hacer lo mismo con los votos que obtuvieran en Lovaina, el otro distrito administrativo de la provincia del Brabante Flamenco. La existencia de una circunscripción de esas características representaba un mecanismo que, según los partidos flamencos, contribuía a una especie de “contaminación francófona” de las áreas neerlandófonas adyacentes a la Región de Bruselas-Capital.

Por todo ello los partidos flamencos habían abogado tradicionalmente por la partición en dos de esta circunscripción electoral. Por un lado, el distrito de Halle-Vilvoorde conformaría una nueva circunscripción junto con el distrito de Lovaina, que comprendería toda la provincia del Brabante Flamenco. De esta forma se respetaría el principio establecido en la reforma electoral de 2002, según el cual las circunscripciones electorales debían coincidir con el ámbito geográfico de las provincias. Por otro lado, la región bilingüe de Bruselas-Capital (Bruselas más los dieciocho municipios circundantes) constituiría su propia circunscripción, manteniéndose la división de las candidaturas en dos colegios electorales, uno francófono y otro neerlandófono, a la hora de proceder al reparto de escaños, para así asegurar una representación mínima del electorado de habla neerlandesa.

Este planteamiento nunca había sido aceptado por los partidos políticos francófonos, que se oponían con rotundidad a una reforma sobre este asunto y ejercían sistemáticamente su poder de veto en torno a esta cuestión. Para los francófonos, el objetivo consistía en proteger a la comunidad francesa presente en los municipios

circundantes a Bruselas. Por tanto, la idea de que la Región de Bruselas se encapsulase dentro de una frontera idiomática y se le impidiese la conexión hacia su “interior natural” resultaba inaceptable. En ningún caso estaban dispuestos estos partidos a permitir la división de la circunscripción de BHV. Y menos aún si se no ofrecían a cambio algún tipo de contrapartidas como, por ejemplo, la incorporación a la Región de Bruselas-Capital de los seis municipios con facilidades lingüísticas (*communes à facilités*) pertenecientes a la Región flamenca.

En realidad, lo más curioso de este caso desde el punto de vista electoral es que ambos grupos lingüísticos podían salir perdiendo si la circunscripción se dividía. Sin embargo, los principios territoriales y lingüísticos parecían ser mucho más importantes en este caso que el mero cálculo de posibles ganancias o pérdidas en términos electorales (Hooghe y Deschouwer, 2011: 365).

Por lo que respecta a la reforma electoral de 2002, hay que decir que el mapa de circunscripciones belga se “provincializó” por completo, con la única excepción de la provincia del Brabante flamenco (Brassinne, 2002). A efectos electorales, parte del territorio del Brabante continuó formando parte de la circunscripción de Lovaina, mientras que el resto del territorio continuó conformando la controvertida circunscripción BHV (Gráfico 3). Los partidos francófonos utilizaron su poder de veto para excluir a la circunscripción BHV de la reforma electoral.

Sin embargo, en 2003, el Tribunal de Arbitraje (actual Tribunal Constitucional), al enjuiciar la constitucionalidad de la nueva barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción, rechazó su introducción en tres circunscripciones del centro del país: Lovaina, BHV y Brabante Valón. Esta decisión obligó al gobierno a revisar su reforma y reiniciar el debate sobre la división de BHV (Pilet, 2018: 507).

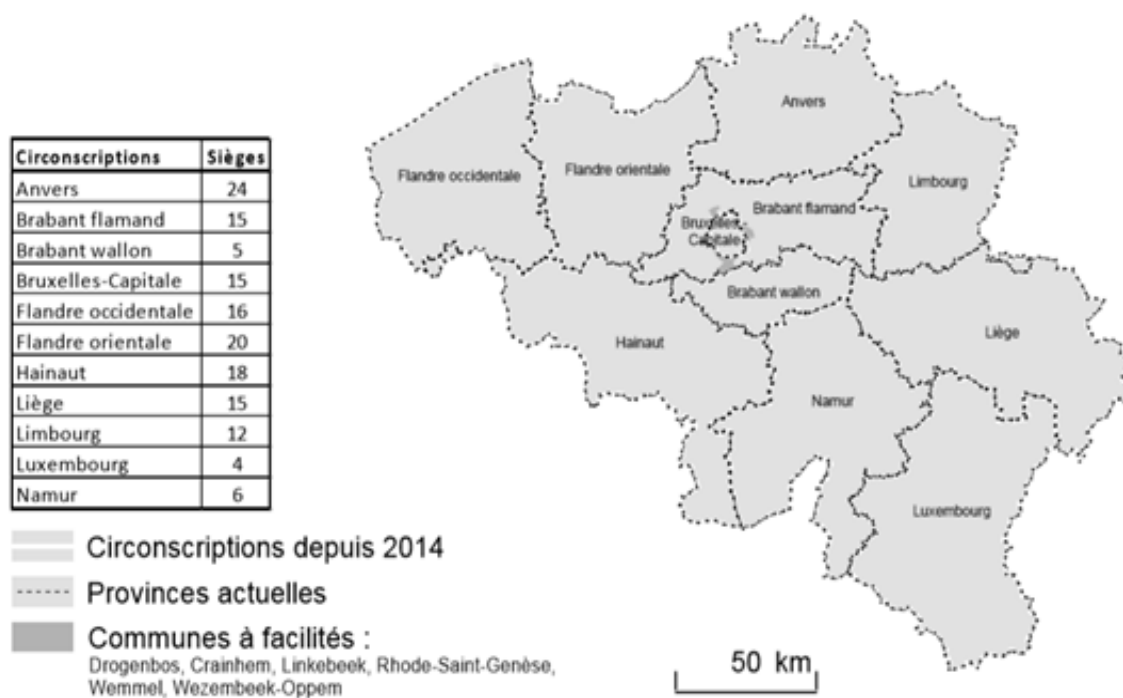
En efecto, fue la intervención del Tribunal belga la que supuso un verdadero punto de inflexión en este espinoso asunto. Así, en su sentencia 73/2003, de 26 de mayo, declaró que, dado el nuevo mapa de circunscripciones electorales provinciales, la preservación de las viejas circunscripciones de Lovaina y BHV constituían una desigualdad inaceptable. Así las cosas, el Alto Tribunal belga emplazó al legislador para que resolviese el “problema BHV” en un plazo de cuatro años (Peeters y Mosselmans, 2009). A pesar de la sentencia del Tribunal, la controversia en torno a la circunscripción BHV continuó sobrevolando la política belga y enturbió aún más las ya deterioradas relaciones entre los

partidos políticos flamencos y francófonos durante un período que excedió con mucho el plazo de cuatro años que había señalado el Tribunal. Los partidos flamencos, especialmente el partido Cristiano-Demócrata y Flamenco (*Christen-Democratisch en Vlaams*, CD&V) y los independentistas del N-VA) hicieron de esta cuestión una de sus principales banderas políticas en 2007 y 2008, hasta que finalmente las disputas en torno a la circunscripción BHV condujeron a la caída del gobierno federal liderado por Yves Leterme en abril de 2010. A partir de ese momento, un compromiso en el “problema BHV” era una condición necesaria para la formación de un nuevo gobierno, tal y como terminaría sucediendo.

Finalmente, el 14 de septiembre de 2011, y por lo tanto más de ocho años después de la histórica decisión del Tribunal Constitucional, se llegó a un acuerdo sobre la división de la circunscripción electoral BHV, que fue implementado a partir de la Ley de 19 de julio de 2012 (Goossens, 2017: 323). La provincia del Brabante Flamenco se convirtió en una circunscripción provincial separada, aglutinando los distritos administrativos de Halle-Vilvoorde y de Lovaina, como habían reivindicado históricamente los partidos flamencos; mientras que la otra circunscripción electoral fue la compuesta por los diecinueve municipios de la Región de Bruselas-Capital.

Eso sí, como compensación por la demanda flamenca de dividir la circunscripción electoral de BHV, la ley otorgó un estatuto especial a los habitantes francófonos de seis municipios flamencos localizados en el límite entre las regiones de Flandes y Bruselas-Capital. A estos ciudadanos se les otorgaron ciertas facilidades lingüísticas (*communes à facilités*), que atenúan el régimen monolingüe establecido en el resto de la región flamenca. Los habitantes de estos municipios pasarían a encontrarse dentro de una zona oficialmente bilingüe y los electores conservan la libertad de escoger entre listas de la circunscripción electoral de la provincia de Brabante flamenco o de la circunscripción de Bruselas Capital. Dicho de otro modo, a estos votantes francófonos situados en la Región flamenca se les permite votar también por candidatos que se presentan en Bruselas-Capital (Gráfico 3.6).

Gráfico 3.6. Circunscripciones electorales de la Cámara de Representantes actualmente



Fuente: Dodeigne y Binard (2018: 662).

Pese a los esfuerzos, el acuerdo no fue del gusto de todos y hubo sectores de ambos grupos lingüísticos que no dudaron en criticarlo. Por un lado, algunos partidos francófonos censuraron la pérdida de derechos de los habitantes de los veintinueve municipios de Halle-Vilvoorde que ya no podían votar por candidatos de Bruselas. La compensación en forma de facilidades lingüísticas y políticas de apoyo para los habitantes de seis municipios a cambio de la división de la circunscripción de BHV, les parecieron insuficientes. Por otro lado, los partidos de oposición flamencos también entendieron que se habían hecho demasiadas concesiones para lograr la división. Sus principales críticas apuntaban a las consecuencias que podía tener la división para la representación flamenca de Bruselas en la Cámara de Representantes, pues, en la práctica, solo sería posible que un representante flamenco fuese elegido en la nueva circunscripción de Bruselas-Capital si todos los partidos flamencos concurren en una lista electoral conjunta. Los temores de los partidos flamencos se vieron confirmados en las elecciones federales de 2014, pues solo los partidos francófonos obtuvieron representación en la circunscripción de Bruselas-Capital (Goossens, 2017: 323).

Así las cosas, la Cámara de Representantes está formada en la actualidad por un total de 150 diputados, repartidos en dos grupos lingüísticos: el grupo francófono (63

escaños) y el grupo neerlandófono (87 escaños). Los diputados se adscriben a uno u otro grupo en función de la circunscripción por la que resultan electos. En el caso de los diputados que son electos en la Región de Bruselas-Capital, el elemento que determina el grupo lingüístico al que se adscriben es la lengua en la que prestan el juramento. La pertenencia a uno u otro grupo lingüístico no es en absoluto baladí. Así, las llamadas ‘leyes especiales’, a diferencia de las leyes ordinarias, requieren para su aprobación, además de una mayoría de dos tercios de los diputados del parlamento (es decir, al menos 100 diputados), de la mayoría simple dentro de cada uno de los grupos lingüísticos.

Por lo que respecta a los distritos electorales, hay un total de once circunscripciones plurinominales de entre 4 y 24 escaños, siendo la magnitud media de 13,6 escaños (Gráfico 6). Las once circunscripciones corresponden a las diez provincias del país y la Región de Bruselas-Capital. Más concretamente, las cinco provincias flamencas que se emplean como circunscripciones electorales –Amberes (24), Flandes Oriental (20), Flandes Occidental (16), Brabante Flamenco (15) y Limburgo (12)–, cuyos diputados pertenecen automáticamente al grupo parlamentario neerlandófono; y las cinco provincias valonas empleadas como circunscripciones electorales –Hainaut (18), Lieja (15), Namur (6), Brabante Valón (5) y Luxemburgo (4)–, cuyos diputados pertenecen automáticamente al grupo parlamentario francófono. Por su parte, los 15 diputados electos en la circunscripción de la Región de Bruselas-Capital pueden elegir pertenecer a cualquiera de los dos grupos.

3. Los sistemas electorales de las regiones belgas y sus reformas

3.1 La reforma de 2004: la introducción de la barrera electoral del cinco por ciento

Tras las elecciones federales de 2003, se formó el gobierno *Verhofstadt II*, una coalición conformada por cuatro partidos: dos liberales y dos socialistas. La principal novedad respecto al gobierno *Verhofstadt I* surgido de las elecciones de 1999, es que en esta ocasión no formaron parte del mismo los dos partidos verdes. Pues bien, esta coalición decidió hacer extensible a todos los sistemas electorales regionales la exigencia de superar una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción. Así, en junio de 2004, el Parlamento federal aprobó la introducción de dicha barrera en todas las elecciones regionales belgas (regiones de Flandes, Valonia, Bruselas-Capital y Comunidad germanófona) mediante dos leyes especiales. Lo hizo tan sólo dos años después de haber llevado a cabo la misma operación para el sistema electoral de la Cámara de

Representantes. Para llevarse a efecto, la reforma necesitó esta vez de una mayoría de dos tercios tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, mayoría que socialistas y liberales no alcanzaban por sí solos. No obstante, y a pesar de la oposición de los pequeños partidos –incluidos en esta ocasión los partidos verdes–, se introdujo un umbral legal del 5 por ciento en el nivel regional belga, gracias a la abstención de los partidos de extrema derecha Bloque Flamenco (*Vlaams Blok*) y Democracia Nacional (*Démocratie National*), así como del Centro Democrático Humanista (*Centre Démocrate Humaniste*, CDH) (Arcq et al., 2004).

La razón oficial que se esgrimió para la adopción de esta reforma electoral fue la de evitar una mayor fragmentación del espectro político, también en el nivel regional, y especialmente en la región de Flandes. Los proponentes recordaron que la introducción de un umbral del 5 por ciento era algo habitual en los sistemas electorales proporcionales de otros países del entorno europeo. Además, hicieron hincapié en que un umbral de esa naturaleza tendría un efecto moderado, pues solo podría aplicarse en un número limitado de circunscripciones. Por último, también señalaron que la reforma electoral pretendía armonizar las legislaciones electorales del país y así acompañar las legislaciones electorales regionales y comunitarias a las novedades introducidas en la nacional dos años antes.

Ahora bien, aunque silenciado, tampoco puede descartarse el interés estratégico de los partidos de la coalición como una de las motivaciones que estuvieron detrás de la reforma (Onclin, 2009: 19-21). No en vano, todos ellos eran partidos que se movían en porcentajes que superaban con creces el 5 por ciento de los votos en sus respectivos territorios, por lo que su posición no se veía amenazada. La situación era más bien la contraria: en caso de entrar en juego la barrera electoral, liberales y socialistas serían potenciales beneficiarios de los escaños que perdiesen los partidos afectados por la aplicación de dicha barrera.

Así pues, mientras que los grandes partidos favorables a la introducción de la barrera podían ambicionar acaparar un mayor número de escaños, los partidos pequeños, por el contrario, se mostraron hostiles al umbral, pues podrían verse abocados a luchar por no desaparecer de la escena parlamentaria. De modo que los partidos de la oposición denunciaron los réditos electorales que con la operación pretendían obtener los partidos mayoritarios. Una operación que les situaría en disposición de repartirse los escaños no asignados a los partidos pequeños y que, en ausencia de umbral legal, sí les

correspondería a estos últimos. Criticaban también que los partidos mayoritarios esperasen aumentar sus resultados electorales al calor del *voto útil o estratégico*, mediante el cual los electores de partidos pequeños podrían decidir desviar su voto a formaciones más grandes para que su sufragio no fuera desperdiciado.

Especialmente interesante fue la posición de los partidos verdes en torno a esta cuestión, que evidencia con claridad la primacía de los intereses estratégicos de los partidos en esta materia sobre cualquier otro tipo de consideraciones. Si en 2002 los partidos verdes apoyaron el establecimiento del umbral electoral para las elecciones federales, dos años después se opusieron a la misma operación en las elecciones regionales y comunitarias. ¿A qué se debe tal cambio? Tras los formidables resultados electorales cosechados en 1999, los partidos verdes no vieron en la barrera del 5 por ciento una amenaza real. Sin embargo, el partido verde flamenco Agalev fue la principal víctima del umbral electoral en las elecciones federales de 2003 y se quedó sin representación tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado. Esto ayuda a entender el cambio de posición de los ecologistas, que se opusieron a la introducción del umbral del 5 por ciento para las elecciones regionales y comunitarias. De hecho, al no participar en la mayoría federal después de las elecciones de 2003, Agalev llegó a advertir de que abandonaría el gobierno flamenco si la mayoría federal extendía el umbral del 5 por ciento a las regiones. Sin embargo, y a pesar de la aprobación final, los ecologistas nunca llegaron a consumar su amenaza (Onclin, 2009: 21).

Por lo que respecta a los efectos de la reforma, cabe señalar que la barrera electoral, desde un punto de vista matemático, tan solo podía llegar a aplicarse en un total de seis circunscripciones en el conjunto de los sistemas electorales regionales. Se trataría, en primer lugar, de las cuatro circunscripciones del sistema electoral del Parlamento flamenco que se sitúan entre los 33 y los 20 escaños: Amberes, Flandes Oriental, Flandes Occidental y el Brabante flamenco. Es en esas circunscripciones donde la barrera electoral del 5 por ciento es superior al umbral efectivo y, por tanto, donde ésta puede llegar a operar. En segundo lugar, esto puede suceder –y de forma mucho más probable– en el caso de los 72 diputados elegidos en el colegio electoral francófono del sistema electoral del Parlamento de la Región de Bruselas-Capital. Por último, la barrera electoral del 5 por ciento también excede el umbral efectivo para la elección de los 25 miembros del Parlamento de la Comunidad germanófona donde existe una circunscripción única. Así las cosas, es el sistema electoral empleado para las elecciones al Parlamento de Valonia

el único a nivel regional en cuyas circunscripciones –en un primer momento trece y, tras la reforma electoral de 2018, once– la barrera legal del 5 por ciento no puede tener ningún efecto.

Es más, hasta el momento, solamente en las elecciones regionales de Bruselas-Capital de 2009 se vieron afectados dos escaños por la aplicación de la barrera electoral del 5 por ciento; los dos en el colegio francófono del distrito de Bruselas. Fue el caso del partido ultraderechista *Démocratie National* y del partido regionalista *Pro Brussel*: ambos partidos se quedaron sin un escaño, que habrían obtenido en caso de no existir dicha barrera. Así pues, es posible concluir que el efecto de la barrera electoral a nivel regional y comunitario ha sido prácticamente imperceptible, por lo que no ha afectado apenas a la proporcionalidad del sistema.

Reducidos han sido también los *efectos psicológicos* sobre los votantes. En este sentido, no existen indicios que apunten a que esta reforma haya dado lugar al fenómeno del *voto estratégico* entre un porcentaje relevante de electores (Hooghe et al., 2006: 362-363; Onclin, 2009: 47-50).

Sin embargo, sí ha podido constatarse algunos efectos psicológicos desde el punto de vista de las élites partidistas. Tres coaliciones surgieron rápidamente en el sistema de partidos como consecuencia de la introducción del umbral legal. Por tanto, sí pareció existir una relación entre la barrera y la coordinación en el lado de la oferta electoral, con el surgimiento de coaliciones preelectorales en el corto plazo, especialmente entre los partidos flamencos (Hooghe et al., 2003; Onclin, 2009: 41-47). A modo de ejemplo, tras la división del partido nacionalista flamenco *Volksunie* en dos nuevos partidos (N-VA y Spirit), el umbral del 5 por ciento podía dificultar la obtención de escaños para estas formaciones. De hecho, en las elecciones federales de 2003, Spirit decidió concurrir en coalición electoral con el SP.A, uniéndose así a un partido mayoritario que le permitiese sortear la barrera. Del mismo modo, N-VA decidió formar una alianza con CD&V, haciéndolo por primera vez en las elecciones regionales de 2004.

Aunque también es cierto que, si en un primer momento el número medio de candidaturas disminuyó y se formaron varias coaliciones preelectorales, a más largo plazo, una vez constatados los escasos efectos del umbral legal, algunas de esas coaliciones se han disuelto, produciéndose de nuevo un incremento progresivo de la fragmentación del sistema de partidos. Es decir, los efectos de la barrera electoral en la

coordinación estratégica entre partidos, así como en la fragmentación del escenario político, han disminuido a largo plazo, debido a los procesos de aprendizaje partidistas (Onclin y Reuchamps, 2011; Reuchamps et al., 2014).

3.2 La Región de Bruselas-Capital

3.2.1 Las peculiaridades institucionales

La Región de Bruselas-Capital es de una de las tres regiones existentes en la federación belga. Desde el punto de vista geográfico, se trata de un enclave territorial dentro de la Región de Flandes, compuesta por un total de diecinueve municipios autónomos: la capital del país, la ciudad de Bruselas, y otros dieciocho municipios adyacentes entre los que cabe destacar Schaerbeek, Anderlecht, Molenbeek o Ixelles. La peculiaridad de esta región reside en que es la única en la que las dos principales comunidades lingüísticas del país comparten sus propias instituciones y, además, es la única oficialmente bilingüe. Esta superposición de las comunidades lingüísticas en Bruselas es un ejemplo muy particular de federalismo no territorial.

Bruselas es, en muchos sentidos, un interesante caso de “alta tecnología institucional” (Coffé, 2006: 100). La búsqueda de equilibrios entre comunidades está muy presente en las principales instituciones regionales. Uno de los mecanismos más importantes tiene que ver con la composición del Gobierno de la Región de Bruselas-Capital, que debe estar compuesto por cinco ministros: un primer ministro (francófono *de facto*), dos ministros flamencos y otros dos ministros francófonos. También debe haber tres secretarios de Estado, uno de los cuales tiene que ser de habla neerlandesa. Dada la proporción de ciudadanos francófonos y neerlandófonos (85% y 15%, respectivamente), la comunidad flamenca está claramente sobrerrepresentada en el gobierno de Bruselas. Asimismo, hay que tener presente que, de algún modo, la comunidad flamenca tiene poder de veto en el interior del gobierno, dado que éste toma decisiones por consenso. La Región de Bruselas-Capital, en definitiva, no puede ser gobernada en contra de los intereses de la minoría flamenca. En cierto modo, ese es el peaje que tuvieron que pagar los francófonos a cambio de que Bruselas se constituyese como una región autónoma dentro de la federación belga (Coffé, 2006: 101).

Por lo que respecta al ámbito legislativo, a las elecciones al Parlamento regional de Bruselas se presentaban listas de candidatos monolingües, y cada elector era libre de

elegir por qué candidatura votaba. De modo que eran los candidatos de los distintos partidos los únicos que debían elegir su filiación lingüística, francófona o neerlandófona. Por tanto, en el Parlamento regional, los elegidos en una lista perteneciente a una de las dos lenguas pasaban automáticamente a formar parte de ese grupo lingüístico a efectos parlamentarios. Este dispositivo de los grupos lingüísticos, que también existe en el Parlamento nacional, tiene relevancia en cuanto a la organización y funcionamiento de la Cámara. Y es que los ministros de cada grupo lingüístico en el gobierno regional son elegidos por la mayoría de su propio grupo lingüístico; y el candidato a primer ministro regional debe reunir una mayoría en ambos grupos para poder ser investido.

Los grupos lingüísticos también son importantes para el llamado “procedimiento de alarma” (*alarm bell mechanism*): cuando al menos tres cuartas partes de los diputados de un grupo lingüístico consideren que ciertas disposiciones de un proyecto legislativo perjudican las relaciones entre comunidades, se suspende la votación de dicho proyecto. El procedimiento legislativo queda paralizado hasta que no se emita un dictamen motivado del Gobierno. La posibilidad de utilizar este instrumento, cuya función es prevenir conflictos entre las comunidades francófona y flamenca, conduce a los diputados a una constante búsqueda de negociación y consenso que evite el enfrentamiento.

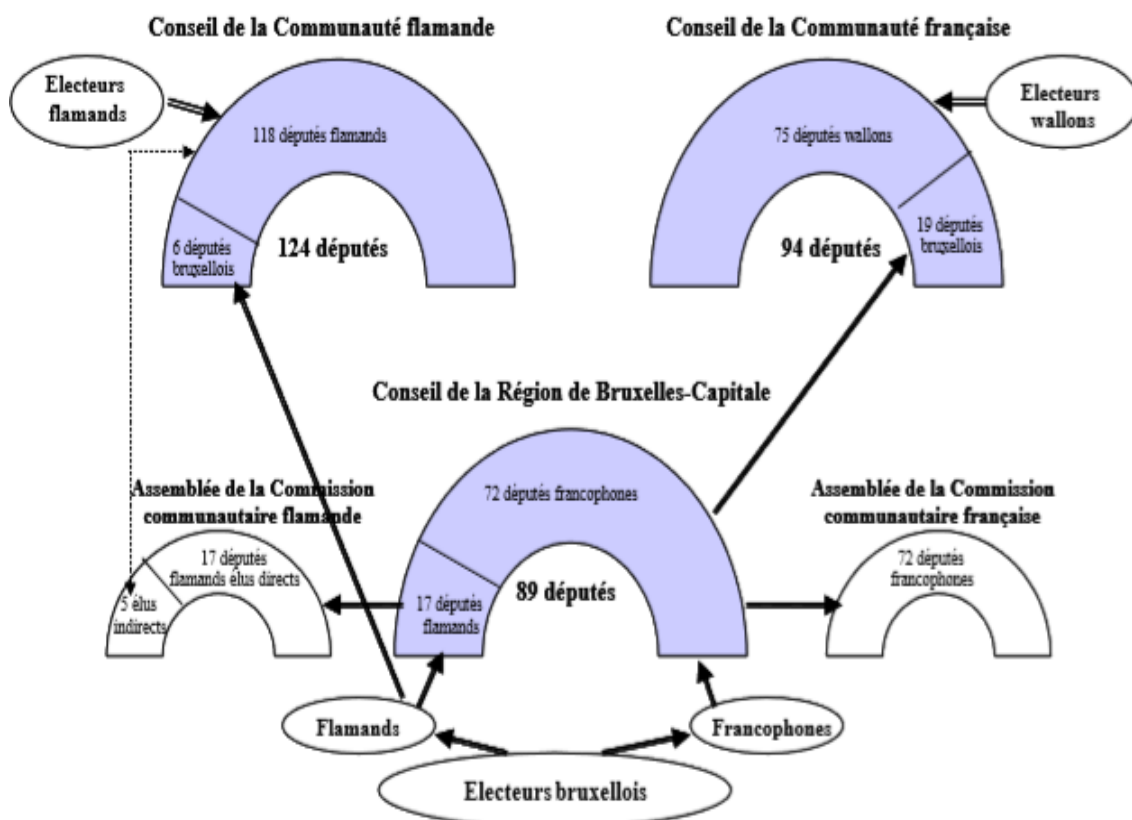
Otro dispositivo que responde a esta lógica consociacional consiste en que las cuestiones que afectan directamente al estatus de autonomía de la Región tienen que aprobarse por una mayoría de dos tercios de los diputados, así como por la mayoría absoluta de cada uno de los grupos lingüísticos. De nuevo, este tipo de mayorías cualificadas responden a un diseño procedimental ideado para reunir elevadas dosis de acuerdo en todo lo que atañe a la autonomía política de la Región.

Pero las peculiaridades de la arquitectura institucional de la Región de Bruselas-Capital, y más concretamente de su parlamento, no se agotan aquí. En este sentido, pueden destacarse las relaciones interparlamentarias que se producen entre el Parlamento regional de Bruselas y los parlamentos de otras entidades federadas (Gráfico 3.7).

Es el caso, por ejemplo, de los 19 miembros seleccionados por las distintas fuerzas políticas del grupo francófono del Parlamento regional de Bruselas para formar parte de los 94 miembros del Parlamento de la Comunidad francófona. Asimismo, con anterioridad a 2004, los primeros 6 candidatos elegidos dentro del grupo neerlandófono

en el Parlamento regional de Bruselas pasaban a ser miembros del Parlamento flamenco de forma automática.

Gráfico 3.7. Composición y sistemas de elección de las instituciones bruselesas y de los Consejos Comunitarios en la actualidad



Fuente: Bayenet et al. (2002: 30).

3.2.2 La reforma electoral del *Acuerdo Lombard* de 2001

Las elecciones al Parlamento de Bruselas se vienen celebrando desde 1989 hasta la actualidad. En las primeras tres elecciones (1989, 1995 y 1999), el Parlamento estuvo formado por un total de 75 diputados, elegidos todos ellos en un único distrito electoral. Ahora bien, la distribución de escaños tenía lugar en dos etapas. En la primera, los 75 asientos se distribuían proporcionalmente, a partir de la fórmula Hare, entre los dos conjuntos de listas que representaban a cada colegio lingüístico, es decir, cada segmento del cuerpo electoral determinado conforme a un criterio idiomático. Por tanto, cada conjunto de listas que representaban a cada uno de los dos colegios lingüísticos recibía una cantidad de escaños que le correspondiese en función del apoyo electoral cosechado. Una vez realizada la distribución de escaños entre los dos colegios lingüísticos,

comenzaba una segunda etapa en la que era necesario determinar los escaños que pertenecían a cada lista en el seno de cada colegio lingüístico. En esa segunda fase, los escaños se distribuían entre las listas de candidatos de cada colegio a partir de la fórmula D'Hondt.

Como es conocido, la fórmula Hare (también llamada Hamilton) es una fórmula neutral hacia los partidos, a diferencia de la fórmula D'Hondt, que sí posee un sesgo que tiende a beneficiar a los partidos mayoritarios. Por ello, si se hubiese utilizado D'Hondt en lugar de Hare para la primera distribución de escaños entre los colegios lingüísticos, la minoría flamenca habría recibido algún escaño menos (Bayenet et al., 2002: 11).

En definitiva, la aplicación de distintas fórmulas en las dos etapas del proceso de distribución de escaños en el Parlamento de la Región de Bruselas-Capital, se diseñó desde el principio con el objetivo de proteger a la minoría lingüística neerlandófono en Bruselas. Sin embargo, los partidos flamencos no tenían asegurada una representación mínima y, por tanto, el número global de diputados flamencos dependía exclusivamente de sus resultados electorales, es decir, del porcentaje de electores que decidiese votar a candidaturas flamencas: en las tres primeras elecciones (1989, 1995 y 1999) la representación de las candidaturas flamencas osciló entre 10 y 11 escaños (Jacobs y Swyngedouw, 2003: 131).

Pero a partir del año 2001 se produjeron una serie de reformas en el ámbito de la Región de Bruselas-Capital que, entre otras materias, afectaron al sistema electoral del Parlamento regional. Presionados desde el ámbito nacional, los políticos de la Región de Bruselas-Capital lograron un consenso en abril de 2001, en el conocido como *Acuerdo de Lombard*, llamado así por el nombre de la calle en la que se encuentra el Parlamento de Bruselas (Bayenet et al., 2002; Jacobs y Swyngedouw, 2003; Arcq et al., 2004: 25-30). Poco tiempo después, en julio de 2001, una mayoría de dos tercios de los miembros del parlamento federal aprobó una serie de leyes que implementarían definitivamente el *Acuerdo de Lombard*.

A pesar de las maniobras de filibusterismo parlamentario llevadas a cabo por el partido de extrema derecha flamenca Vlaams Blok, sus diputados no pudieron evitar la aprobación de un paquete de reformas que, por ejemplo, implicaba la transferencia a la región de competencias sobre determinados asuntos interiores, así como sobre la determinación de la ley electoral para los niveles local y provincial. Igualmente, se

introdujeron varias modificaciones en la arquitectura institucional de la Región de Bruselas-Capital a fin de asegurar una cuota de representación de la minoría flamenca en el Parlamento regional. Por último, se tomaron una serie de medidas para garantizar que el Vlaams Blok no pudiese entrar en el gobierno en Bruselas, ni tampoco pudiese bloquear el funcionamiento de las instituciones. Es decir, los partidos tejieron un “cordón sanitario” alrededor de este partido (Jacobs y Swyngedouw, 2003; Arcq et al., 2004: 26).

La autoridad para introducir estas modificaciones se sitúa en el nivel federal. De hecho, a diferencia de las otras dos regiones, Bruselas no tuvo “autonomía constitutiva” hasta la *Sexta Reforma del Estado* de 2012, lo que suponía una limitación para determinar libremente el funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (Peiffer, 2017: 40-44). Esto revelaba, en primer lugar, cierta asimetría en el modelo federal belga, pues las instituciones de Bruselas son creadas y mantenidas esencialmente por el nivel federal. Pero también evidenciaba, en segundo lugar, que la Región de Bruselas se consideraba una “pequeña Bélgica”, donde el poder compartido, los vetos mutuos y la obligación de cooperar en aras del consenso, son componentes esenciales de la dinámica institucional (Coffé, 2006: 101-102).

La principal novedad con relación al sistema electoral consistió en el aumento del tamaño del parlamento, que pasó de 75 a 89 escaños. Además, se otorgó a la minoría flamenca una representación garantizada de 17 diputados con independencia de su peso demográfico, lo cual suponía seis diputados más para dicha minoría en comparación con la situación existente hasta 1999. Es más, aunque el número de diputados del grupo flamenco (17) frente al francófono (72) continuaba siendo menor, el aumento relativo de la representación flamenca en la cámara fue significativamente mayor al aumento relativo de la representación francófona (Bayenet et al., 2002: 11).

En consecuencia, uno de los principales puntos del debate tuvo que ver con la demanda de los flamencos de tener una representación política mínima garantizada a nivel regional y local, como forma de protegerse frente a unas perspectivas poblacionales desfavorables, dada su menguante evolución demográfica. La creciente importancia de la población proveniente de fuera de Bruselas, esencialmente francófona, amenazaba con ir marginando políticamente a la población flamenca de Bruselas y alterar así el equilibrio de poder existente entre las dos comunidades nacionales dominantes (Jacobs y Swyngedouw, 2003: 134). También se arguyeron razones de funcionalidad y organización parlamentaria. Así, los diputados flamencos señalaron que un pequeño

grupo de solo 11 representantes tenía ciertamente complicado participar en todas las comisiones parlamentarias, y de ahí el aumento de diputados como medio para mejorar sus condiciones de trabajo (Pilet, 2005: 404).

El resultado fue que el número de miembros de la comisión parlamentaria de la Comunidad neerlandófona se vio incrementado por dos vías complementarias (Bayenet et al., 2002: 23-26). Con anterioridad a la reforma, dicha comisión estuvo formada por los 10 (tras las elecciones de 1995) u 11 (tras las elecciones de 1989 y 1999) diputados flamencos del Parlamento. Sin embargo, en el *Acuerdo Lombard* introdujo como novedad que, con independencia del resultado de las elecciones, el número de escaños reservado al grupo lingüístico neerlandófono fuera 17, lo que implicaba un aumento automático del número de miembros de la comisión de la Comunidad neerlandófona.

La segunda vía de incremento de diputados de la comisión consistió en que 5 nuevos miembros adicionales pasarían a ser elegidos de forma indirecta entre los miembros del Parlamento de la Comunidad flamenca (Gráfico 3.7). El reparto de esos 5 diputados se realiza de forma proporcional, conforme a la fórmula D'Hondt, entre las listas presentadas para la elección directa de los miembros del Parlamento de la Comunidad flamenca. Esta decisión se explica, entre otros motivos, por el hecho de que en aquel momento la fuerza del Vlaams Blok era menor en el Parlamento de la Comunidad flamenca que en el grupo lingüístico neerlandófono del Parlamento de la Región de Bruselas y, en consecuencia, le resultaba desfavorable (Bayenet et al., 2002: 24; Arcq et al., 2004: 28-29).

Ahora bien, este acuerdo que favorecía la representación de los flamencos en el Parlamento regional de Bruselas también tuvo su contrapartida. Los flamencos tuvieron que aceptar el aumento de los medios financieros de la comisión francófona dentro del parlamento, que estaba necesitada de nuevos fondos desde hacía tiempo. Así, se otorgaría un presupuesto anual a las dos comisiones comunitarias, en una división del 80% para la comisión francófona y del 20% para la comisión flamenca (Jacobs y Swyngedouw, 2003: 135).

Ahora bien, esta reforma electoral obedeció no solo a motivaciones relacionadas con las habituales dinámicas consociacionales, sino también a otras cuyo fin era perjudicar a rivales políticos. Como es sabido, cuanto menor es el número de escaños a repartir más favorecidos suelen resultar los grandes partidos. Por aquel entonces, en

Bruselas, el partido de extrema derecha Vlaams Blok era el más votado entre los flamencos y, por tanto, era el que más opciones tenía de ser favorecido por el sistema. En 1999, con el 32 por ciento de los votos recibidos en el colegio electoral de habla neerlandófono, recibió más de un tercio de los 11 escaños en juego. El escenario temido por muchos consistía en que Vlaams Blok pudiera llegar a obtener más de la mitad del total de escaños flamencos en el Parlamento regional de Bruselas, es decir, la mayoría absoluta dentro del grupo neerlandófono del parlamento, dado que, en caso de producirse esa situación, el partido en cuestión podría bloquear cualquier proyecto de ley que debiese contar con una mayoría en casa uno de los dos grupos lingüísticos (Pilet, 2005: 404). Para evitar esa situación, se introdujeron una serie de medidas para dificultar que el Vlaams Blok pudiese condicionar la aprobación de leyes en la región de Bruselas-Capital, ampliando para ello el número de parlamentarios regionales en ambos colegios lingüísticos (Jacobs y Swyngedouw, 2003: 136-138).

Además, el *Acuerdo de Lombard* permitió la agrupación de listas dentro de cada colegio lingüístico a la hora de determinar el número de escaños. De forma que las agrupaciones de listas podrían permitir a los partidos flamencos aliarse entre sí, aislando al Vlaams Blok. La idea consistía en evitar la dispersión de los votos excedentes entre los distintos partidos flamencos comprometidos con la democracia y así reducir la fuerza parlamentaria de los extremistas del Vlaams Blok. El propósito de los impulsores de la reforma era permitir que todos los partidos democráticos flamencos participasen en la misma agrupación de listas y así lograr una suma de votos mayor que los obtenidos por el Vlaams Blok (Arcq et al., 2004: 27). Además, el sesgo mayoritario de la fórmula D'Hondt no haría sino aumentar la representación de las listas flamencas agrupadas (Bayenet et al., 2002: 23).

Puede concluirse, en suma, que la reforma electoral del *Acuerdo Lombard* respondió tanto a cuestiones relacionadas con las dinámicas consociacionales y, en concreto, con la búsqueda de una representación mínima asegurada de la minoría neerlandófono en Bruselas, como con el propósito compartido por los partidos democráticos de restar poder al extremista Vlaams Blok.

3.3 La Región de Flandes: la “provincialización” de las circunscripciones de 2004

A partir de 1980, las autoridades flamencas decidieron fusionar las instituciones de la Comunidad neerlandófono y de la Región flamenca, con el objetivo de que Flandes

dispusiese de un solo parlamento y de un solo gobierno, con competencias tanto comunitarias como regionales. El Parlamento de Flandes tiene así la peculiaridad de actuar tanto como Parlamento de la Región de Flandes como de la Comunidad neerlandófona. Desde entonces, la toma de decisiones políticas en Flandes es, por tanto, más sencilla que en Valonia.

El parlamento está compuesto por 124 diputados. Desde la modificación introducida en 2001 con los *Acuerdos de Lombard*, 118 de esos diputados corresponden a la Región flamenca y 6 a los neerlandófonos de la Región de Bruselas, a los que se les permite elegir de forma directa a dichos representantes en el Parlamento flamenco²⁸ (Gráfico 7). En la actualidad, esos 6 miembros neerlandófonos de Bruselas son elegidos directamente para el Parlamento flamenco y ya no forman parte del Parlamento de Bruselas, aunque deben estar domiciliados obligatoriamente en la Región de Bruselas-Capital. A partir de las elecciones de 2004, el mandato de un miembro del Parlamento de la Región de Bruselas-Capital es incompatible con el mandato de un miembro del Parlamento Flamenco. Hay que tener presente, en cualquier caso, que a estos diputados provenientes de Bruselas sólo se les permite votar en aquellos asuntos relativos a la comunidad neerlandófona, pero no en aquellos que atañen a las competencias regionales.

Por lo que respecta al sistema electoral original, que fue aplicado tanto en las elecciones fundacionales de 1995 como en las de 1999, fue desde un principio de tipo proporcional. Estaba compuesto por un total de once circunscripciones, que oscilaban entre 5 y 19 escaños. En esas dos primeras elecciones no operaba aún ninguna barrera electoral.

Sin embargo, en el año 2004, los principales partidos del gobierno de la coalición arcoíris, también en el poder Flandes, decidieron impulsar una reforma del sistema electoral flamenco. Concretamente, y al igual que lo hiciese en 2003 la Cámara de Representantes en el nivel nacional, los proponentes abogaron por sustituir las antiguas circunscripciones electorales por otras de mayor tamaño coincidentes con las provincias.

En cuanto a la competencia para llevar a cabo la reforma, la Ley especial de 8 de agosto de 1980 sobre reformas institucionales reconoce “autonomía constitutiva” a las

²⁸ En el antiguo sistema, los 6 representantes neerlandófonos en el Parlamento flamenco provenientes de Bruselas eran elegidos indirectamente: los primeros 6 candidatos elegidos dentro del colegio neerlandófono en el Parlamento regional de Bruselas pasaban a ser miembros del Parlamento flamenco de forma automática.

regiones de Flandes y Valonia que, en el ámbito electoral, permite cierto margen de actuación (Peiffer, 2017). Si bien es cierto que importantes aspectos de la normativa electoral (como la representación de tipo proporcional, el sufragio igual, obligatorio, secreto y directo, el derecho de sufragio de los belgas en el extranjero, o las barreras electorales) están reservados a la competencia de las autoridades federales; otros aspectos que forman parte del sistema electoral empleado para las elecciones regionales flamenco o valona, como la determinación del ámbito territorial de las circunscripciones electorales, el criterio para determinar el prorrateo de escaños o el tipo de listas electorales, son competencia de la región en cuestión (Peiffer, 2017: 29-37). Es decir, a diferencia del establecimiento de barreras electorales en los sistemas electorales regionales, que es una potestad ejercida por el parlamento nacional, la delimitación del mapa de distritos es competencia de las regiones. Eso sí, este último tipo de modificación debe ser adoptada por una ley especial, que requiere una mayoría de dos tercios de los votos en el Parlamento regional.

Esa necesidad de reunir dos tercios de los diputados para adoptar la ley especial planteó un problema político, pues la coalición gobernante no contaba con la mayoría necesaria, dada la oposición a esta medida del partido Groen (con anterioridad, Agalev). Tras una larga tramitación parlamentaria, la ley especial fue finalmente adoptada a pesar de la abstención de varios diputados de la mayoría, gracias al apoyo anunciado del N-VA y del Vlaams Blok, cuyos votos eran indispensables para alcanzar los dos tercios.

¿Cuáles fueron las motivaciones de esta reforma? En realidad, al igual que sucedió a nivel nacional, tanto liberales como socialdemócratas buscaba debilitar al CVP (posteriormente N-VA), partido hegemónico en Flandes hasta entonces. La coalición arcoíris pretendía, de entrada, lanzar el mensaje de que bajo su flamante gobierno se abría una nueva etapa política, con propuestas novedosas y reformistas, alejadas de las tradicionales y anquilosadas del viejo CVP. Pero, además, la provincialización del mapa electoral flamenco suponía un ataque a algunas figuras clave del antiguo CVP, muchos de ellos alcaldes con potentes raíces a nivel local, pues les obligaba a competir en circunscripciones de un mayor tamaño en las que su dominio se diluía.

Por ello, la posición del N-VA fue claramente contraria en la fase inicial. En palabras de Bart de Wever, diputado regional flamenco por aquel entonces y presidente del N-VA a partir de 2014, la provincialización suponía “un paso más hacia la dirección equivocada de la personalización de la política, hacia la *telecracia* en lugar de hacia la

democracia. (...) Son los candidatos que tienen acceso a los medios audiovisuales los que tienen más votos. (...) El político se ha convertido en un comunicador. Los técnicos en el parlamento que trabajan en las comisiones ya no cuentan en el momento de las elecciones. (...) El N-VA es el único que siempre se ha negado a participar en esta clase de entretenimiento”²⁹.

Sin embargo, el N-VA terminó abandonando esa posición, hasta el punto de desempeñar un papel opuesto al que jugó en el proceso de reforma electoral acontecido a nivel nacional menos de dos años antes. Y es que, tras las elecciones generales de 2003, el partido no obtuvo representación en la circunscripción de Amberes por efecto de la barrera electoral, lo que le supuso quedarse sin acceso a la financiación pública. Como consecuencia de ello, y al carecer apenas de medios económicos para competir electoralmente, la solución óptima para el N-VA pasaba por permitir una reforma electoral que evolucionase hacia unas pocas circunscripciones provinciales. Se trataba de un escenario mucho más manejable, con circunscripciones de mayor magnitud, donde el nuevo partido surgido de una escisión podía optimizar sus recursos.

Por lo que respecta al Vlaams Blok, el partido extremista vio múltiples ventajas en mostrar su apoyo a este proyecto, a pesar de que el gobierno de coalición no había intentado pactar la propuesta con dicho partido. En primer lugar, por cuestiones ideológicas, para este partido era importante que el Parlamento flamenco hiciese uso de su competencia para trazar las circunscripciones del sistema electoral regional. En segundo lugar, y según su interpretación, esta votación constituía una ruptura del “cordón sanitario” formado alrededor de esta organización política y que suponía que el resto de partidos con representación parlamentaria se concertaban para evitar cualquier forma de colaboración que pudiese legitimarlo. En tercer lugar, la creación de un distrito electoral que abarcase toda la provincia de Amberes permitía a este partido esperar unos buenos resultados en esta zona de Flandes, donde Filip Dewinter, el líder de Vlaams Blok, era muy popular (Arcq et al., 2004: 31). Estas fueron las palabras de Gerolf Annemans, que fue diputado federal y, años después, presidente de Interés Flamenco (*Vlaams Belang*), heredero directo del Vlaams Blok: “apoyamos la reforma porque nos pareció que simplificaba la comprensión del ciudadano, era mejor tener el mismo sistema a nivel regional y federal”. Con todo, este político terminaba reconociendo que el apoyo del

²⁹ Extracto de la entrevista realizada a Bart De Wever (Presidente del N-VA y diputado regional flamenco) el 10 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

Vlaams Blok a esta reforma respondió en realidad a un ejercicio de pragmatismo estratégico, pues “también era mejor para el partido”³⁰, al beneficiarse del aumento de las circunscripciones y, además, por carecer su organización política de fuertes raíces locales.

La situación era comprometida para los impulsores, por el hecho de que los votos del Vlaams Blok eran indispensables para alcanzar el quórum de dos tercios necesario. La mayoría gubernamental no quería asumir la responsabilidad de romper el “cordón sanitario” que aislaba a este partido extremista y proponer una reforma que necesitase de su apoyo expreso. De modo que fue finalmente el N-VA, partido que a nivel nacional se había opuesto a la reforma, el que presentó formalmente la propuesta en el parlamento. Esto permitía a la mayoría de la coalición arco iris atribuir la autoría de la propuesta a la oposición, sin tener que avergonzarse de alinearse con el Vlaams Blok.

En palabras del diputado regional del N-VA, Bart de Wever: “la realidad era que necesitábamos circunscripciones provinciales para sobrevivir. Si la elección regional resultaba ser un fracaso para el N-VA, ello habría supuesto el final del partido. En 2002 [en el debate sobre la reforma electoral a nivel nacional], dijimos que estábamos en contra de la provincialización. Y en 2004 [en el debate sobre la reforma electoral a nivel regional], tuvimos que reconsiderar nuestra posición inicial. Fue un momento difícil para nosotros”³¹.

Aunque en el debate se manejaron propuestas de circunscripciones distintas a la provincia, como por ejemplo el distro electoral único que englobase el conjunto del territorio de Flandes, finalmente se adoptó el mismo criterio que el asumido dos años antes para la Cámara de Representantes a nivel nacional. No en vano, como reconoció el propio Bart De Wever, parecía la única alternativa, pues habría sido “muy extraño crear diferentes distritos unos meses más tarde para las elecciones regionales”³². De hecho, entre las razones aducidas por sus impulsores a lo largo de los trabajos parlamentarios que condujeron a esta reforma estaba el deseo de garantizar la claridad del sistema electoral, asimilando los distritos electorales utilizados a nivel flamenco a los utilizados desde 2002 para la elección de la Cámara de Representantes (Bouhon et al., 2018: 51).

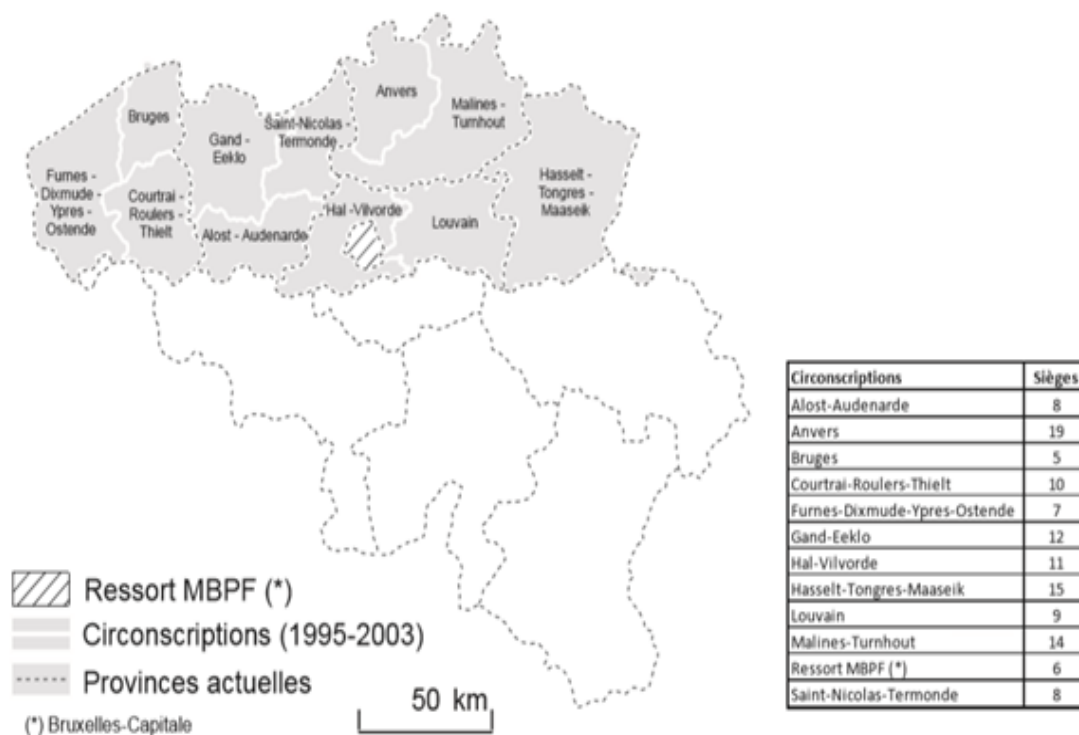
³⁰ Extracto de la entrevista realizada a Gerolf Annemans (diputado federal del Vlaams Belang y posteriormente presidente del partido) el 17 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

³¹ Extracto de la entrevista realizada a Bart De Wever (Presidente del N-VA y diputado regional flamenco) el 10 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

³² Extracto de la entrevista realizada a Bart De Wever (Presidente del N-VA y diputado regional flamenco) el 10 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

Finalmente, el Parlamento flamenco, mediante una ley aprobada en enero de 2004, aumentó el tamaño de los distritos para hacerlos coincidir con los límites provinciales. Se redujo, por tanto, el número de circunscripciones de once a seis (Gráfico 3.8).

Gráfico 3.8. Circunscripciones para las elecciones al Parlamento flamenco antes y después de la reforma electoral de 2004



Fuente: Dodeigne y Binard (2018: 670).

El sistema electoral resultante se ha aplicado a cuatro elecciones regionales hasta el momento: 2004, 2009, 2014 y 2019. El rango del tamaño de las seis circunscripciones oscila entre los 6 y los 33 escaños, mientras que la magnitud media se sitúa en los 20,7 escaños. Asimismo, y como sucede con el resto de elecciones del país, se prevé una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción.

El propio Manu Vandebossche, que fue consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt, afirmaba lo siguiente: “para el asunto de las circunscripciones, la autonomía constitutiva permitió que esto se dejara en manos de las regiones. Al haber otorgado la competencia a las regiones y comunidades para que organizaran sus propias elecciones mediante un decreto especial, en un Estado federal, era más elegante dejar que lo hicieran por sí mismas”. Ahora bien, también reconocía que, “como hacía falta una mayoría de

dos tercios, teníamos una solución de reserva con un texto de nivel federal en caso de que Flandes no votase los distritos electorales provinciales”³³.

En efecto, existía un borrador, un texto sustitutivo federal, que preveía circunscripciones provinciales para Flandes. Pero no se elaboró un borrador similar para Valonia, pues “se pensó que el trato diferencial estaba justificado al existir una voluntad política diferente en el norte y el sur del país”³⁴. Así pues, la provincialización no se acometió en Valonia y se mantuvieron las mismas trece circunscripciones para las elecciones regionales, a pesar de que gobernaba la misma coalición arcoíris (Arcq et al., 2004: 30).

Entre las consecuencias de la reforma, además del aumento de la proporcionalidad, cabe destacar la concentración de poder de las cúpulas de los partidos en detrimento de los varones locales. El poder de las élites rurales de ciertos partidos como el N-VA (antiguo CVP) se vio recortado como consecuencia de la reforma y de la supresión de las pequeñas circunscripciones de pocos escaños.

3.4 La Región de Valonia: la fusión de circunscripciones de 2018

El 16 de julio de 1993, el legislador federal belga estableció un sistema electoral transitorio para las primeras elecciones regionales en Valonia y Flandes. El objetivo era evitar cualquier laguna legal que podría ocasionar la posible ausencia de intervención de los legisladores regionales. Sin embargo, la falta de ejercicio de la “autonomía constitutiva” en materia electoral por parte de Valonia hizo que la solución provisional se convirtiese en permanente durante veinticinco años, y esta región se ha regido por el mismo sistema electoral desde 1995 hasta 2018.

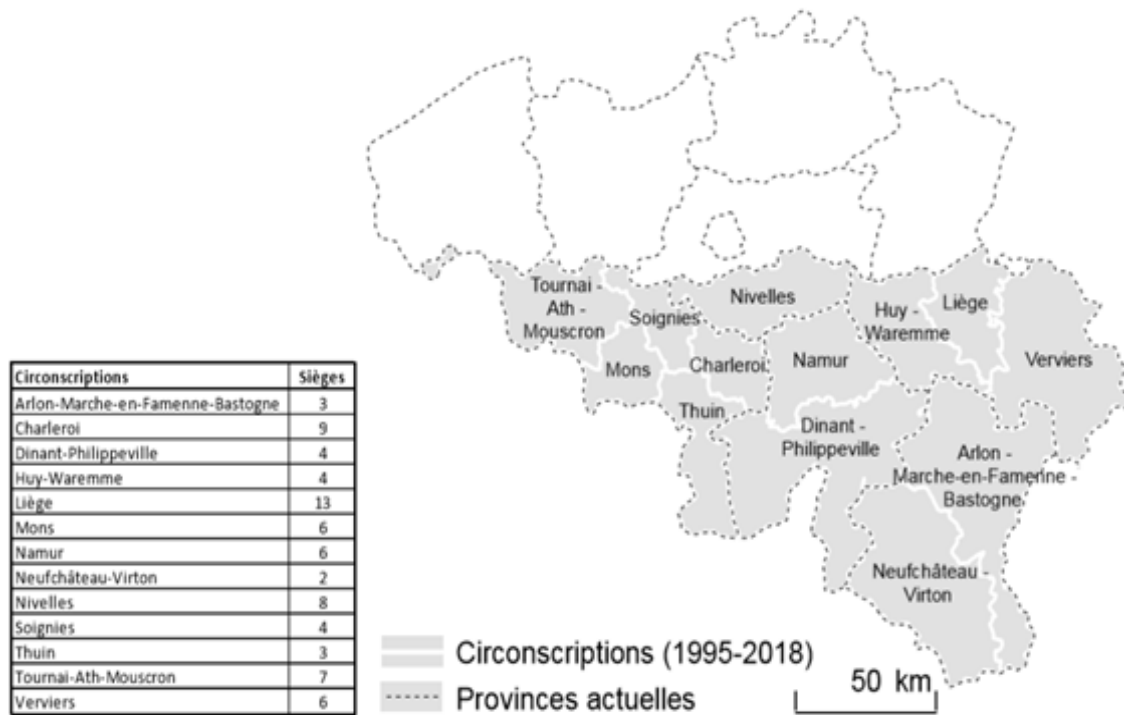
El Parlamento de Valonia está compuesto por 75 diputados. Esos diputados se repartían en un total de trece circunscripciones (Gráfico 3.9), reduciéndose ese número a once tras la reforma electoral de 2018. Es decir, hasta la reforma, para las elecciones regionales de Valonia se emplearon los mismos trece distritos electorales que se utilizaron entre 1899 y 1993 para la elección de la Cámara de Representantes en la región valona.

³³ Extracto de la entrevista realizada a Manu Vandenbossche (consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt) el 14 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

³⁴ Extracto de la entrevista realizada a Manu Vandenbossche (consejero en la Cancillería del Primer Ministro para Asuntos Institucionales y Constitucionales con los gobiernos de Guy Verhofstadt) el 14 de octubre de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

De modo que el Parlamento valón continúa siendo en la actualidad el único parlamento de Bélgica que todavía utiliza un nivel geográfico distinto de las provincias como circunscripciones electorales, los *arrondissements* o distritos, que son subdivisiones administrativas que se sitúan entre la provincia y los municipios.

Gráfico 3.9. Circunscripciones electorales para el Parlamento valón, 1995-2018



Fuente: Dodeigne y Binard (2018: 672).

El rango del tamaño de las circunscripciones en cinco de las elecciones celebradas hasta la fecha (1995, 1999, 2004, 2009 y 2014) oscilaba entre los 2 y los 14 escaños, mientras que la magnitud media se situaba en los 5,8 escaños. Asimismo, y como sucede desde con el resto de elecciones regionales, se prevé una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de circunscripción. Si bien es cierto que, en este caso, dado el reducido tamaño de las circunscripciones, dicha barrera no puede operar en ninguna debido al mayor umbral efectivo existente en todas ellas.

Sin embargo, el sistema electoral se ha reformado de cara a las últimas elecciones regionales de 2019, y en esta ocasión ha estado compuesto por un total de once circunscripciones, con un rango de entre 4 y 13 escaños y una magnitud media de 6,8 escaños (Biard et al., 2019). La reducción del número de circunscripciones tiene que ver con que el Tribunal Constitucional belga dictaminó que las circunscripciones con muy

pocos escaños no eran suficientemente representativas y emplazó al legislador valón a revisar el mapa de circunscripciones de cara a las elecciones regionales de 2019 (Pilet, 2018: 503-504).

En un primer momento, y a instancias de algunos militantes del partido verde Ecolo de la provincia de Luxemburgo, se tuvo que pronunciar sobre el tamaño de las circunscripciones el *Conseil d'Etat*. En su decisión de 20 de noviembre de 2014 (sentencia nº 229.252), el Consejo de Estado belga decidió remitir una cuestión prejudicial al Tribunal Constitucional, pidiéndole que verificase la posible vulneración por parte de la ley electoral de los principios de igualdad y no discriminación, debido a la diferencia de trato existente entre los votantes y candidatos de las circunscripciones regionales valonas que tenían menos de cuatro escaños respecto al resto. Un año después, el Tribunal Constitucional belga, en una decisión de 26 de noviembre de 2015 (sentencia nº 169/2015), consideró que la norma que delimitaba las circunscripciones electorales utilizadas para las elecciones al Parlamento de la Región de Valonia era inconstitucional.

El problema de fondo consistía en que, antes de la reforma, existían tres circunscripciones electorales con menos de 4 escaños: Neufchâteau-Virton con 2 escaños y Arlon-Bastogne-Marche-en-Famenne y Thuin con 3. Se trataba de circunscripciones en las que el umbral natural o efectivo, es decir, el porcentaje de votos necesario para que un partido tuviese opciones de hacerse con un escaño, se situaba por encima del 30 por ciento de los votos válidos emitidos. Es decir, eran distritos electorales en los que partidos que contaban con un importante respaldo electoral podían quedarse sin representación.

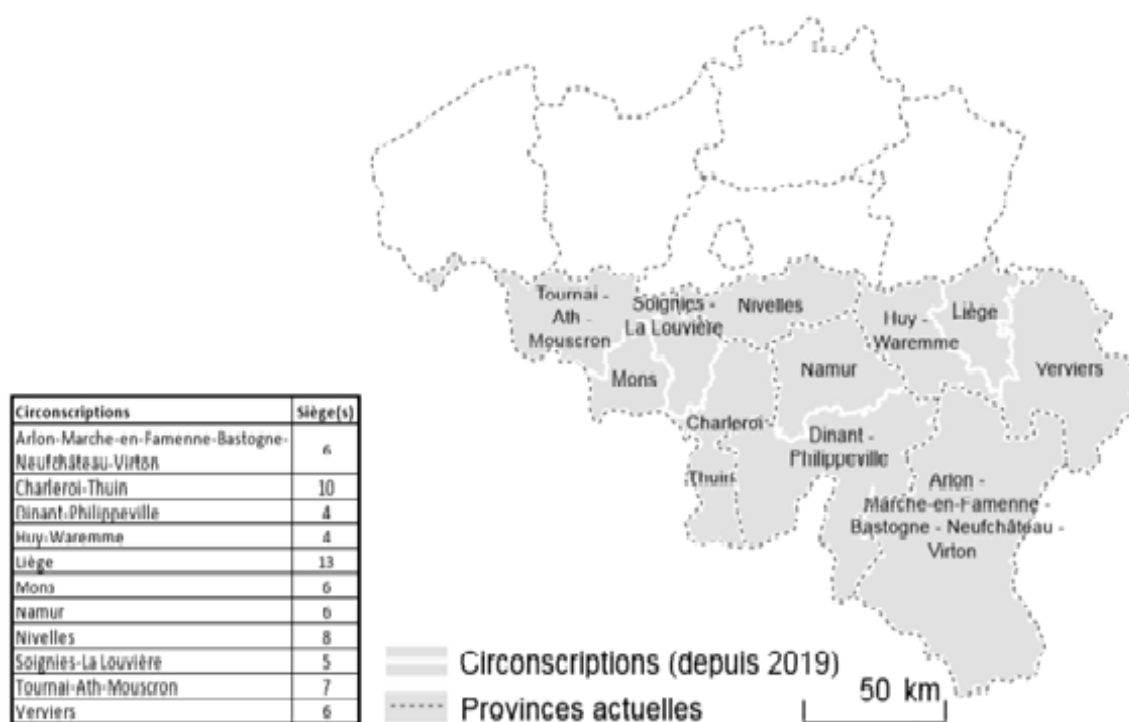
El gobierno valón justificaba las disparidades entre las circunscripciones electorales respecto al nivel del umbral efectivo, basándose en que la existencia de circunscripciones de menor tamaño que las provincias favorecía el contacto entre el elector y los candidatos. Sin embargo, el Tribunal afirmó que, aunque se pueden permitir diferencias entre las circunscripciones, en este caso no se podía considerar que permaneciesen dentro de límites razonables. Entendió el Tribunal que las grandes diferencias que existían entre circunscripciones electorales en cuanto a los votos necesarios para que un partido pudiese obtener al menos un escaño, es decir, el umbral efectivo, no eran compatibles con el principio de igualdad y no discriminación consagrado en los artículos 10 y 11 de la Constitución belga, en la medida en que pequeños partidos y electores de esas pequeñas circunscripciones sufrían una diferencia de trato injustificada (Bouhon, 2016). Concluyó el Tribunal afirmando expresamente lo siguiente: “si se puede

aceptar que un distrito electoral donde se distribuyan cuatro escaños es compatible con el sistema de representación proporcional, este no es el caso para los distritos electorales donde solo se asignan dos o tres escaños y donde el umbral electoral es, por esta razón, irrazonablemente alto”.

Con ello, el Tribunal Constitucional belga estableció un punto de referencia o un límite explícito al legislador, el cual, al diseñar el mapa de circunscripciones, no puede crear distritos electorales de menos de cuatro escaños. Como forma de reaccionar ante la declaración de inconstitucionalidad por parte del Tribunal, el parlamento regional de Valonia se vio obligado a fusionar algunas circunscripciones electorales para adaptar su legislación electoral a esta decisión. El acuerdo sobre el un nuevo mapa electoral sería alcanzando por presidentes de los tres partidos tradicionales francófonos, el socialdemócrata Partido Socialista (*Parti Socialiste*, PS), el democristiano CDH y el liberal Movimiento Reformador (*Mouvement Réformateur*, MR), partido este último que al comienzo de las negociaciones se encontraba en la oposición, pero que resultaba indispensable para alcanzar la mayoría cualificada de dos tercios exigida. De esta forma, los partidos mantuvieron al margen de las discusiones a los verdes de Ecolo, partido que con su actuación ante los tribunales desencadenó la reforma. Esta formación, que fue la más crítica a lo largo de la tramitación, denunció la actitud de los partidos impulsores, reprochándoles que el texto debía haber sido objeto de consulta con todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento (Bouhon et al., 2018: 65-69).

Sea como fuere, el 24 de enero de 2018, el Parlamento valón, con el voto a favor de 65 de sus 75 diputados, adoptó una ley que garantiza la elección de al menos cuatro escaños en cada circunscripción. Para ello, se redujo el número de circunscripciones de trece a once. Por un lado, se han fusionado dos de las circunscripciones que resultaban problemáticas al encontrarse ambas por debajo de los 4 escaños (Arlon-Marche-Bastogne, que tenía 3; y Neufchâteau-Virton, que tenía 2) en una nueva circunscripción de 6 escaños cuyo territorio corresponde al de la provincia de Luxemburgo. Por otro lado, en la provincia de Hainaut se ha reducido el número de circunscripciones de cinco a cuatro, tras la incorporación de la antigua circunscripción de Thuin a la de Charleroi; también se ha redibujado las fronteras de las distintas circunscripciones de Hainaut, que se han alterado parcialmente (Bouhon et al., 2018: 74-78; Muylle, 2018: 437).

Gráfico 3.10. Circunscripciones electorales para el Parlamento valón a partir de 2019



Fuente: Dodeigne y Binard (2018: 673).

Es decir, que mientras que los distritos electorales contenidos en dos de las provincias valonas (Hainaut y Luxemburgo) sí han experimentado cambios, los distritos de tres de las provincias (Brabante Valón, Lieja y Namur) no han experimentado modificación alguna (Gráfico 3.10).

Cabe entender que esta reforma se inserta en la tradición de reformas limitadas del mapa electoral; reformas que se limitan a resolver una dificultad concreta. Las pretensiones de esta reforma electoral han sido, pues, bastante minimalistas. En lugar de valorar una reforma electoral ambiciosa que repensase el diseño del mapa de circunscripciones de Valonia –al igual que había sucedido en el ámbito nacional o en la región de Flandes unos años antes– se trató de una modificación relativamente conservadora. Entre las distintas propuestas planteadas, en algún momento se barajó la posibilidad de establecer desde una circunscripción regional única hasta adoptar como distritos las cinco provincias de Valonia que ya se emplean como circunscripciones para las elecciones a la Cámara de Representantes (Bouhon et al., 2018: 62-63). Sin embargo, en las discusiones que mantuvieron los líderes de los tres partidos negociadores, éstos descartaron rápidamente cualquier reforma integral del mapa de circunscripciones existente hasta entonces. Tampoco se valoró alterar el distrito electoral de Verviers, a

pesar de la demanda tradicional expresada por el Parlamento de la Comunidad germanófona de dividir dicha circunscripción para crear un distrito exclusivamente germanófono para las elecciones del Parlamento valón (Bouhon et al., 2018: 77).

La opción minimalista final no fue una decisión neutral. El mapa electoral actual todavía se caracteriza por circunscripciones con relativamente pocos escaños (la magnitud media es 6,8) y, en consecuencia, continúa generando altos umbrales efectivos, lo que beneficia a los partidos políticos más poderosos. De ahí que no resulte sorprendente que la reforma fuese apoyada por los tres partidos con mayores apoyos en el Parlamento valón durante la legislatura 2014-2019 (PS, MR y CDH). Así pues, Ecolo no logró el tipo de reforma más ambiciosa que defendía, y que hubiera servido, además de a sus intereses, a los de las fuerzas políticas emergentes.

En realidad, el debate sobre las circunscripciones en Valonia era ya antiguo. Ese debate fue especialmente intenso tras la provincialización de las circunscripciones tanto para la elección a la Cámara de Representantes (2002), como para la elección al Parlamento de Flandes (2004). Sin embargo, la provincialización no se acometió en Valonia y se mantuvieron las mismas circunscripciones de ámbito inferior a la provincia para las elecciones regionales. Lo cierto es que la coalición arcoíris compuesta por los mismos partidos que la que existía a nivel nacional no deseaba ampliar el tamaño de las circunscripciones, al considerar que la idea de proximidad era consustancial a las elecciones regionales en Valonia (Arcq et al., 2004: 30). Esta idea fue corroborada por Charles Michel, el que fuese primer ministro de Bélgica entre 2014 y 2019 y líder del partido liberal francófono *Movimiento Reformador*, quien subrayó que los diputados regionales valones, a diferencia de los diputados federales, “son más mandatarios de campo que circulan por las comunas [municipios belgas]. Y así, los parlamentarios valones, y todos los partidos, temían la provincialización. Porque entonces los partidos podrían haber tenido una táctica de campaña diferente”³⁵.

³⁵ Extracto de la entrevista realizada a Charles Michel (actual Primer Ministro de Bélgica y antiguo Presidente del partido francófono liberal *Movimiento Reformador*) el 31 de agosto de 2005 por el profesor Jean-Benoit Pilet (2007a).

4. Conclusiones

4.1 El consociacionalismo y su impronta en los sistemas electorales

En este capítulo he mostrado cómo el diseño y evolución de las principales instituciones de Bélgica responden al canon del modelo de democracia consociacional. Por lo que respecta a las reglas electorales en particular, lo anterior ha encontrado su reflejo en los sistemas electorales de la Cámara de Representantes y de la Región de Bruselas-Capital. Ese diseño electoral, junto con otros mecanismos en ámbitos tan variados como el gubernamental, el administrativo o el puramente parlamentario, conforman un paisaje institucional concebido para neutralizar el conflicto entre flamencos y valones y gestionar el proceso político sin las imposiciones de un grupo lingüístico sobre el otro.

En primer lugar, se asume que la representación proporcional es el mejor método para garantizar la representación de todos los grupos etno-lingüísticos en la esfera política, en la medida en que son sistemas que atribuyen a cada grupo una proporción de diputados acorde a su peso electoral. En segundo lugar, la existencia de circunscripciones separadas, o la creación de colegios electorales diferenciados como en la Región de Bruselas-Capital, se ajusta a la idea de que los miembros de cada segmento de la sociedad deben ser representados por diputados pertenecientes a ese mismo segmento social. De forma que, en Bélgica, los políticos sólo tienen incentivos institucionales para buscar el voto entre los miembros de su propio grupo etno-lingüístico: los neerlandófonos hacen campaña para atraer el voto en Flandes y los francófonos hacen lo propio en Valonia. Dicho de otro modo, los votantes sólo son representados por políticos de su propia comunidad lingüística. Por último, la exceptuación del principio de proporcionalidad introducido por el mecanismo de cuotas de representación garantizada se ha adoptado para asegurar que las minorías lingüísticas no quedasen postergadas en el proceso de toma de decisiones políticas. Esto es lo que ha sucedido en los casos en los que la ley electoral belga ha establecido cuotas de presencia mínima de representantes de una determinada comunidad lingüística en los parlamentos o en los gobiernos.

Por lo que se refiere a la evolución de los sistemas electorales, y tras un prolongado período de estabilidad del sistema electoral de la Cámara de Representantes que abarca todo el siglo XX, Bélgica ha sido testigo en las dos últimas décadas de intensos debates sobre reformas electorales en los niveles nacional y regional. Estos debates, condicionados en buena medida por el proceso de descentralización política

experimentado por el modelo territorial belga –un modelo especialmente complejo y sometido a permanentes tensiones centrífugas–, han dado lugar a una *ingeniería* institucional y electoral realmente singulares en perspectiva comparada. Por consiguiente, una correcta comprensión de la evolución de la legislación electoral en Bélgica no puede alcanzarse sin tener en cuenta la naturaleza misma del sistema político y su organización consociacional, donde la prioridad consiste en acomodar los conflictos entre las dos principales comunidades lingüísticas del país que se encuentran socialmente segmentadas. El sistema electoral ha ido adaptándose a la ‘etnización’ de las instituciones políticas belgas, y lo ha hecho siguiendo los principios esenciales del consociacionalismo, que constituye el modelo de resolución de conflictos tradicional en este país (Pilet, 2005).

Sin embargo, existe cierto contraste entre el gran número de debates y propuestas de reforma de las últimas décadas y el pequeño número de cambios que terminan materializándose (Pilet, 2018). Esto último refuerza la idea bastante asentada de la inercia existente en materia de sistemas electorales. Pero revela asimismo la estabilidad reforzada que imprimen a sus instituciones políticas las dinámicas consociativas de una sociedad como la belga. Las garantías concedidas a los grupos lingüísticos otorgan a muchos actores un poder de veto que favorece el mantenimiento del *statu quo* (Tsebelis, 2002), erigiéndose dichas garantías en auténticas “barreras” al cambio de los sistemas electorales (Rahat y Hazan, 2011). La polémica que ha acompañado durante muchos años a la circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde es sin duda el ejemplo paradigmático. Era el único distrito electoral empleado en la Cámara de Representantes cuyo territorio se extendía por dos regiones distintas y, por esa razón, se había convertido en un símbolo de las tensiones entre partidos flamencos y valones. Finalmente, tras un dilatado proceso que incluyó una sentencia del actual Tribunal Constitucional belga en 2003, se alcanzó un gran acuerdo para la división de la circunscripción en 2012, en el seno de la relevante *Sexta Reforma del Estado*.

Ahora bien, esto es así no solo respecto a las reformas que afectan a las instituciones federales. También lo es respecto a las de la Región de Bruselas-Capital, las cuales solo se alcanzan a partir de amplios consensos que involucran a un buen número de partidos flamencos y valones. El mejor ejemplo de reforma marcada por la lógica consociacional es la adoptada en los *Acuerdos de Lombard* de 2001, que supuso el aumento de 75 a 89 el número de escaños en el Parlamento de la Región de Bruselas-Capital, pero que sobre todo se caracterizó por la instauración de una cuota de

representación garantizada a la minoría flamenca de 17 diputados (Tabla 3.1). De ese modo, la Región de Bruselas-Capital cumple con la expectativa de que los sistemas electorales de aquellas regiones en las que se da una situación de este tipo, tenderán a diferenciarse respecto a los sistemas electorales de las restantes regiones del país donde no concurren esas características sociopolíticas. Así, los sistemas electorales de Flandes y Valonia, regiones lingüísticamente homogéneas, no disponen de mecanismos como los colegios electorales diferenciados o cuotas de representación garantizadas.

4.2 Los tipos de procesos reformistas y sus actores relevantes

Ahora bien, la importancia del *cleavage etno-lingüístico* y las dinámicas consociacionales no son el único factor explicativo de las reformas electorales. En términos generales, los procesos reformistas de las últimas décadas en Bélgica también han respondido a las pautas habituales que la literatura sobre reformas electorales ha ido identificando. Sin ir más lejos, buena parte de los debates sobre posibles reformas que se iniciaron a comienzos del siglo XXI surgieron de la combinación de una crisis latente del sistema representativo y del descrédito de los principales partidos políticos, lo que condujo a cambios en los sistemas de partidos. Se trata de un cóctel que, entre otras consecuencias, propició el cuestionamiento de las reglas electorales vigentes.

Sobre esto último, hay que tener en cuenta que el Partido de los Liberales y Demócratas flamencos (*Vlaamse Liberalen en Democraten*, VLD) gobernó el país entre 1999 y 2008 bajo el carismático liderazgo de Guy Verhofstadt, y en ese período fijó como una de sus prioridades la *burgerdemocratie* (democracia del ciudadano). Desde entonces, las reformas electorales se situaron en el primer plano de la agenda política. Y aunque muchas de estas reformas no llegaron a cristalizar por el gran número de partidos que debían respaldar estos acuerdos, la coyuntura dio lugar a importantísimos y extensos debates (Pilet, 2007a).

El mejor ejemplo durante este periodo se encuentra en la gran reforma del sistema electoral de la Cámara de Representantes de 2001-2002, fruto del acuerdo y entrecruce de intereses de los seis partidos que formaron la llamada coalición arcoíris entre liberales, socialdemócratas y verdes (Tabla 3.1). La reforma electoral se presentó como un paquete de acuerdos entre los distintos partidos de la coalición de gobierno. La provincialización de las circunscripciones, especialmente bien acogida por los dos socios más pequeños de la coalición (los partidos verdes flamencos y valones) se conectó con la introducción de

una barrera electoral del 5 por ciento a nivel de cada distrito. La barrera era, pues, la compensación exigida por los cuatro partidos gobernantes mayores (liberales y socialdemócratas, flamencos y valones) para apoyar la ampliación de las circunscripciones.

De este modo, el proceso de reforma electoral de 2002 es un ejemplo magnífico de reformas electorales enteramente conducidas por las élites partidistas y, más concretamente, por aquellos partidos que conformaban la coalición gobernante (*elite-majority imposition*), en un proceso en el que entraron en juego múltiples dimensiones sobre los posibles efectos de la reforma electoral para cada uno de los partidos impulsores (Renwick, 2010). Además, este proceso reformista también encaja con la idea de que las reformas electorales no se producen de forma aislada, sino que forman parte de paquetes más amplios que incluyen otras reformas institucionales (Bedock, 2017).

Esta reforma electoral evidencia también que el caso belga se adscribe al patrón habitual según el cual los partidos políticos son los actores protagónicos de estos procesos reformistas. En efecto, los partidos han sido los actores centrales en los procesos de reforma electoral en Bélgica tanto a nivel nacional como regional, motivados principalmente por sus intereses estratégicos y por los efectos previsibles de cada reforma en términos de equilibrio de poder en el sistema de partidos. Uno de los ejemplos más evidentes ha sido la introducción de barreras electorales tanto en la Cámara de Representantes como en los parlamentos regionales, con el objetivo de prevenir la entrada de nuevos partidos en un escenario de creciente fragmentación (Tabla 3.1). También puede ponerse como ejemplo la reforma en el sistema electoral de Bruselas-Capital, que, entre otras cosas, buscaba restar influencia al partido de extrema derecha Vlaams Blok y evitar que pudiera bloquear la toma de decisiones, en consonancia con la política de “cordón sanitario” que practicaron desde su irrupción el resto de partidos.

Por su parte, el papel de otros eventuales actores en los procesos de reforma electoral, como pueden ser los expertos o incluso la propia ciudadanía organizada, ha sido inexistente. No puede decirse lo mismo, en cambio, del rol desempeñado por los tribunales, que en las dos últimas reformas electorales han tenido una actuación destacada (Tabla 3.1). La primera de ellas fue desencadenada por el Corte de Arbitraje (actual Tribunal Constitucional), que en una sentencia de 2003 emplazó al legislador federal a dividir al controvertido distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde que tanto ha enfrentado a partidos flamencos y valones. La solución final se alcanzó nueve años

después, cuando en 2012 el legislador selló un nuevo acuerdo sobre el mapa electoral en el marco de la *Sexta Reforma del Estado*. La segunda de las reformas electorales vino precedida por una sentencia del Tribunal Constitucional de 2015, en la que exhortó al Parlamento de Valonia a revisar su mapa de circunscripciones de cara a las elecciones de 2019. Con esta reforma, aprobada en 2018, el legislador valón fusionó algunas de sus circunscripciones para que ninguna estuviese por debajo de los 4 escaños, límite a partir del cual, según el Tribunal, se desvirtuaba la proporcionalidad por encima de lo constitucionalmente admisible.

Una vez más, estos pronunciamientos judiciales, sumados a los de otros Altos tribunales europeos como el Tribunal Constitucional Federal alemán, o la Corte Constitucional italiana, evidencian el papel cada vez más activo del poder judicial en los procesos de reforma. Esto último entronca con evidencia empírica reciente que apunta a que la existencia de control de constitucionalidad tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales (Núñez y Jacobs, 2016). Por tanto, en lugar de ser considerados únicamente como meros *veto players* por su capacidad para obstaculizar las reformas, el caso belga ilustra cómo los tribunales también pueden ser actores desencadenantes de procesos de reforma electoral.

4.3 Las pautas de difusión: el predominio de las influencias *top-down*

Por último, he identificado algunas pautas de difusión tanto en el diseño de los sistemas electorales belgas como en algunas de sus reformas.

De entrada, todos los sistemas electorales regionales tendieron a imitar los rasgos generales del sistema electoral de la Cámara de Representantes: sistemas electorales de tipo proporcional (fórmula D'Hondt) y listas desbloqueadas. Además, las circunscripciones electorales utilizadas desde 1995 para la elección de los recién creados Parlamentos de las regiones de Flandes y Valonia fueron exactamente las mismas que las que se empleaban por entonces para la Cámara de Representantes a nivel nacional. Se trata de una influencia vertical *top-down* en el diseño inicial de los sistemas electorales regionales. Se cumple así la expectativa según la cual la secuencia de las elecciones tiene relevancia sobre el diseño de los sistemas electorales. Como sucede también en los casos italiano y español, el caso belga muestra cómo, cuando las elecciones a nivel nacional preceden a las regionales, el diseño del sistema electoral nacional suele convertirse en el modelo de referencia para los regionales.

Asimismo, parece existir una influencia vertical *top-down* desde el nivel nacional hacia el regional en el caso de la introducción de la barrera electoral del 5 por ciento en el nivel de la circunscripción. Dicho umbral electoral fue introducido por vez primera en las elecciones federales de 2002 para, poco después, establecerse también en todas las elecciones regionales a partir de 2004 (Tabla 3.1). Ahora bien, hay que tener en cuenta que la competencia para establecer la barrera electoral la posee el Estado federal y no las regiones. De modo que fue la coalición gobernante a nivel nacional –liberales y socialistas, esta vez sin los verdes– quienes decidieron extender la aplicación de la barrera electoral del 5 por ciento también a las elecciones regionales (Flandes, Valonia, Bruselas-Capital y Comunidad germanófona), aduciendo que la reforma buscaba armonizar los sistemas electorales del país. De modo que, en este caso, no puede hablarse de una verdadera difusión entre niveles, pues no fueron las autoridades regionales las que *motu proprio* decidieron incorporar la barrera electoral de forma autónoma.

Sin embargo, sí es posible hablar de difusión vertical *top-down* en la reforma de las circunscripciones empleadas en las elecciones al Parlamento flamenco. En la gran reforma electoral nacional de 2002, la principal novedad consistió en la “provincialización” del mapa electoral, que supuso la reducción del número de circunscripciones electorales de veinte a once para hacerlas coincidir con las provincias. Dos años después, en 2004, el Parlamento flamenco, dentro del margen competencial del que dispone gracias a su “autonomía constitutiva”, decidió ejecutar una reforma electoral idéntica, reduciendo el número de circunscripciones electorales de once a seis para hacerlas coincidir con las provincias flamencas. Hay que tener en cuenta que a nivel nacional habían sido especialmente los partidos flamencos quienes habían impulsado esta reforma concreta relativa a las circunscripciones. Como también hay que tener presente que, en el gobierno flamenco, se encontraba también la llamada “coalición arcoíris”, es decir, había una identidad de actores partidistas en los dos niveles de gobierno. En ambos casos la finalidad fue la misma: perjudicar a N-VA, antiguo CVP y partido que había sido hegemónico en Flandes hasta entonces, obligando a competir a sus figuras locales en un escenario más desfavorable para ellos, pues ahora debían medirse a rivales políticos con una mayor proyección mediática en circunscripciones de mayor tamaño. A nivel oficial, también se manejó el argumento de utilizar las mismas circunscripciones para garantizar la claridad del sistema electoral en todos los niveles de gobierno y facilitar su comprensión a los ciudadanos.

Sin embargo, a pesar de estar gobernando una coalición de partidos similar en Valonia, esta operación no se produjo en dicha región. En este último caso, frente a lo que había sucedido a nivel nacional y en la región de Flandes, la motivación que estuvo detrás de la *no reforma* fue la de conservar la proximidad de los diputados respecto a los territorios a los que representaban. Se trataba de una idea a la que en Valonia se le concedió una considerable importancia, a diferencia de Flandes, por lo que puede concluirse que, pese a darse unas posibilidades similares, no existió la misma voluntad política.

Tampoco se apostó por la “provincialización” del mapa electoral en la reciente reforma de 2018, a pesar de que el Tribunal Constitucional belga había obligado al legislador valón a reconsiderar su mapa electoral. No debe perderse de vista, por lo demás, que mientras que Flandes afirma y ejerce la autonomía constitutiva desde el convencimiento, Valonia parece conducir su autonomía de una forma más pragmática, guiándose por la coyuntura política (Peiffer, 2017: 59). De ahí que, desde hace unos años, Valonia presente un sistema electoral ligeramente diferente al de la Cámara de Representantes y al del Parlamento de Flandes, al menos en lo que respecta al tipo de circunscripción empleada.

Referencias bibliográficas

- Ahmed, Amel (2013). *Democracy and the politics of electoral system choice: engineering electoral dominance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andrews, Josephine T. y Robert W. Jackman (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, 24(1), 65-84.
- Arcq, Étienne; Pierre Blaise y Vincent de Coorebyter (2004). La préparation des élections du 13 juin 2004. I. Réformes électorales et rappel des élections antérieures. *Courrier hebdomadaire du CRIPS*, 2004/8 (1833-1834), 1-58.
- Arwine, Alan y Lawrence Mayer (2013). Belgium: The Politics of Extreme Segmentation. En A. Arwine y L. Mayer (Eds.). *The Changing Basis of Political Conflict in Advanced Western Democracies: The Politics of Identity in the United States, the Netherlands, and Belgium* (pp. 71-93). Basingstoke: Palgrave.
- Bayenet, Benoît; Marjorie Gassner; Evelyne Lentzen y Françoise This-Clément (2002). Les conséquences électorales de l'accord du Lombard sur les institutions communautaires et regionales belges. *Cahier du Cevipol*, 1, 1-34.
- Bedock, Camille (2017). *Reforming democracy: institutional engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Biard, Benjamin; Pierre Blaise; Jean Faniel; Cédric Istasse; Vincent Lefebve y Caroline Sägesser (2019). La préparation des élections régionales et communautaires du 26 mai 2019. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2019/3 (2408-2409), 5-112.
- Blaise, Pierre; Jacques Bassinne y Vincent de Coorebyter (2003). Les réformes électorales sous la législature 1999-2003. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2003/5 (1790-1791), 1-66.
- Bouhon, Frédéric (2008). Le seuil electoral au seuil de l'égalité. *Revue de Jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 15, 636-61.
- Bouhon, Frédéric (2016). L'arrêt de mort des (trop) petites circonscriptions électorales wallonnes. *Journal des Tribunaux*, 6634, 89-93.
- Bouhon, Frédéric y Min Reuchamps (Dirs.) (2018). *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2^a Ed.). Bruselas: Bruylant.
- Bouhon, Frédéric; Andy Jousten y Zoé Vrolix (2018). Les circonscriptions électorales du Parlement Wallon. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/36 (2401-2402), 5-100.
- Bourgau, Anne-Emmanuelle; Thibault Gaudin y Jean-Benoit Pilet (2018). La case de tête et son effet dévolutif. En F. Bouhon y M. Reuchamps (Dirs.). *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2^a Ed.) (pp. 465-489). Bruselas: Bruylant.

- Brack, Nathalie y Jean-Benoit Pilet (2010). One country, two party systems? The 2009 Belgian regional elections. *Regional and Federal Studies*, 20(4-5), 549-559.
- Brassinne, Jacques (2002). La circonscription de Bruxelles-Hal-Vilvoorde et les réformes électorales de 2002. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2002/34 (1779), 5-52.
- Bräulinger, Thomas; Martin Brunner y Thomas Däubler (2012). Personal vote-seeking in flexible list systems: How electoral incentives shape Belgian MPs' bill initiation behaviour. *European Journal of Political Research*, 51, 607-645.
- Carey, John M. y Matthew S. Shugart (1995). Incentives to cultivate a personal vote: A rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439.
- Coffé, Hilde (2006). 'The Vulnerable Institutional Complexity' The 2004 Regional Elections in Brussels. *Regional & Federal Studies*, 16(1), 99-107.
- Colomer, Josep M. (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 39-63.
- Dandoy, Régis; Jérémy Dodeigne; Min Reuchamps y Audrey Vandeleene (2015). The New Belgian Senate. A (Dis)Continued Evolution of Federalism in Belgium?. *Representation*, 51(3), 327-339.
- Deschouwer, Kris (2002). Falling apart together: the changing nature of Belgian consociationalism, 1961-2002. *Acta Politica*, 37, 68-85.
- Deschouwer, Kris (2009). *The politics of Belgium: Governing a divided society*. Houndmills/ Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- De Winter, Lieven (2005). Belgium: Empowering voters or party elites?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds). *The politics of electoral systems* (pp. 417-432). Oxford: Oxford University Press.
- Dodeigne, Jérémy y Marc Binard (2018). Les circonscriptions électorales depuis 1830. En F. Bouhon y M. Reuchamps (Dirs.). *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2ª Ed.) (pp. 655-674). Bruselas: Bruylant.
- Goossens, Jurgen y Pieter Cannoort (2015). Belgian Federalism after the Sixth State Reform. *Perspectives on Federalism*, 7(2), 29-55.
- Goossens, Jurgen (2017). Electoral Reforms in Belgium's Sixth State Reform: Historic Split of Electoral Constituency BNH, Reform of the Senate, and Coincident Elections. *Election Law Journal*, 16(2), 316-324.
- Hooghe, Liesbet; Gary Marks; Arjan H. Schakel; Sandra C. Osterkatz; Sarah Niedzwiecki y Shair-Rosenfield (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance (Vol. 1)*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, Marc (2003). Electoral Reform in Belgium: Proportionality or Mediated Politics. *Representation: Journal of Representative Democracy*, 39(4), 264-269.

- Hooghe, Marc (2012). The political crisis in Belgium (2007–2011): a federal system without federal loyalty. *Representation, Journal of Representative Democracy*, 48(1), 131-138.
- Hooghe, Marc; Jo Noppe y Bart Maddens (2003). The effect of electoral reform on the Belgian election results of 18 May 2003. *Representation: Journal of Representative Democracy*, 39(4), 270-276.
- Hooghe, Marc; Bart Maddens y Jo Noppe (2006). Why parties adapt: electoral reform, party finance and party strategy in Belgium. *Electoral studies*, 25(2), 351-368.
- Hooghe, Marc y Kris Deschouwer (2011). Veto Players and Electoral Reform in Belgium. *West European Politics*, 34(3), 626-643.
- Horowitz, Donald L. (1985). *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. (1991). *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: University of California Press.
- Horowitz, Donald L. (1993). The challenge of ethnic conflict: democracy in divided societies. *Journal of democracy*, 4(4), 18-38.
- Jacobs, Dirk y Marc Swyngedouw (2003). Territorial and Non-territorial Federalism in Belgium: Reform of the Brussels Capital Region, 2001. *Regional & Federal Studies*, 13(2), 127-139.
- Lijphart, Arend (1969). Consociational democracy. *World Politics*, 21(2), 207–225.
- Lijphart, Arend (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, Arend (ed.) (1981). *Conflict and Coexistence in Belgium: The Dynamics of a Culturally Divided Society*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Lijphart, Arend (2002). The Wave of Power-Sharing Democracy. En A. Reynolds (Ed.). *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy* (pp. 37-54). Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (2004). Constitutional design for divided societies. *Journal of democracy*, 15(2), 96-109.
- Mastromarino, Anna (2015). Modificaciones constitucionales en Bélgica: La *Sixième réforme de l'Etat*: un proceso en marcha. *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 22, 64-93.
- Muyllé, Koen (2018). Le mode de scrutin: la représentation proportionnelle. En F. Bouhon y M. Reuchamps (Dirs.). *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2^a Ed.) (pp. 423-446). Bruselas: Bruylant.

- Núñez, Lidia y Kristof Jacobs (2016). Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55(3), 454–473.
- Onclin, François (2009). L'instauration et les effets du seuil électoral de 5 %. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2009/36 (2041-2042), 5-72.
- Onclin, François (2011). L'instauration d'un Seuil electoral de 5% en Belgique: Analyse critique du raisonnement de la Cour Constitutionnelle. *Revue de la Faculté de Droit de l'Université de Liège*, 3-4, 569-73.
- Onclin, François y Min Reuchamps (2011). The Electoral Threshold in the Belgian Regional Elections: The Best Way to Fight Fragmentation?. *Quatrième Congrès international du réseau francophone des Associations de Science politique*. Bruselas, 20-22 de abril de 2011.
- Passarelli, Ginaluca (2020). *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Peeters, Patrick y Jens Mosselmans (2009). Belgium: The Brussels-Halle-Vilvoorde Question: A Linguistic Trap. *European Public Law*, 15(1), 5-16.
- Peiffer, Quentin (2017). L'autonomie constitutive des entités fédérées. *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2017/25 (2350-2351), 5-64.
- Penadés, Alberto (2005). La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias 1890-1940. *Zona Abierta*, 110/111, 200-277.
- Pilet, Jean-Benoit (2005). The Adaptation of the Electoral System to the Ethno-linguistic Evolution of Belgium Consociationalism. *Ethnopolitics*, 4(4), 397-411.
- Pilet, Jean-Benoit (2007a). *Changer por gagner? Les réformes des lois électorales en Belgique*. Bruselas: Editions de l'Univerisité de Bruxelles.
- Pilet, Jean-Benoit (2007b). Strategies Under the Surface: The Determinants of Redistricting in Belgium. *Comparative European Politics*, 5, 205-225.
- Pilet, Jean-Benoit (2008). The Future is imagination, the present is reality. Why do big ruling parties oppose majority systems? A Belgian case study. *Representation, Journal of Representative Democracy*, 44(1), 41-50.
- Pilet, Jean-Benoit (2018). Comprendre les dynamiques des reformes électorales. En F. Bouhon y M. Reuchamps (Dirs.). *Les systèmes électoraux de la Belgique* (2^a Ed.) (pp. 491-509). Bruselas: Bruylant.
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan (2011). The barriers to electoral system reform: A synthesis of alternative approaches. *West European Politics*, 34(3), 478-494.
- Reilly, Benjamin (2001). *Democracy in divided societies: Electoral engineering for conflict management*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Reilly, Benjamin (2002). Electoral systems for divided societies. *Journal of Democracy*, 13(2), 156-170.
- Renwick, Alan. (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renwick, Alan, y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the ballot: The personalization of electoral systems in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Reuchamps, Min; François Onclin; Didier Caluwaerts y Pierre Baudewyns (2014). Raising the threshold, fighting fragmentation? Mechanical and psychological effects of the legal electoral threshold in Belgium. *West European Politics*, 37(5), 1087-1107.
- Reynolds, Andrews y Ben Reilly (1999). Electoral systems and conflict in divided societies. En Paul C. Stern y D. Druckman (Eds.). *International Conflict Resolution After the Cold War*. Washington D.C.: National Academies Press.
- Sinardet, Dave (2010). From consociational consciousness to majoritarian myth: Consociational democracy, multi-level politics and the Belgian case of Brussels-Halle-Vilvoorde. *Acta Politica*, 45(3), 346-369.
- Stengers, Jean (2004). Histoire de la législation électorale en Belgique. *Revue belge de philologie et d'histoire*, 82(1), 247-270.
- Swenden, Wilfried; Marleen Brans y Lieven De Winter (2006). The politics of Belgium: Institutions and policy under bipolar and centrifugal federalism. *West European Politics*, 29(5), 863-873.
- Swyngedouw, Marc (2002). The general election in Belgium, June 1999. *Electoral Studies*, 21(1), 123-127.
- Swyngedouw, Marc (2004). The general election in Belgium, May 2003. *Electoral Studies*, 23(3), 566-571.
- Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- Urdánóz, Jorge (2007). La teoría de los precios: una explicación sistemática para las fórmulas electorales proporcionales. *Revista Española de Ciencia Política*, 17, 113-154.

Capítulo 4. Italia: el maremágnum de las reformas electorales

Variare per sfuggire alla noia

Francesco Borromini (Arquitecto barroco, 1599-1667)

Italia es un caso desviado en lo que se refiere a su sistema electoral. Las elecciones para la Cámara de Diputados se han regulado por un total de seis leyes electorales diferentes desde la restauración de la democracia en 1946. Y el período que de manera oficiosa se ha dado en conocer como la *Segunda República italiana* y que surgió tras la crisis de régimen de principios de la década de los noventa del siglo XX, ha sido testigo de cuatro sistemas electorales distintos: *Mattarellum* (1993); *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017). Esta última reforma electoral, que se estrenó en las últimas elecciones generales de 2018, constituye el último hito en la mareante sucesión de reglas electorales utilizadas para la elección del Parlamento italiano.

Desde la transición a la *Segunda República*, las principales reformas –o intentos de reforma– en los distintos niveles de gobierno en Italia han estado inspirados en el modelo de democracia mayoritaria o Westminster (Lijphart, 1999). Es decir, se habría intentado superar el escenario partidista fragmentado, polarizado y de gobiernos débiles como el que caracterizó a la *Primera República*, y avanzar hacia otro en el que el diseño institucional procurase una bipolarización de las dinámicas interpartidistas, gobiernos fuertes y, en definitiva, una mayor estabilidad política. Las reformas electorales nacionales que a partir de 1993 han introducido distritos uninominales o premios de mayoría son el mejor ejemplo de esta tendencia, a la que habría que sumar el intento fallido de reforma constitucional que pretendía acabar con el bicameralismo perfecto italiano y que fue derrotado en un referéndum celebrado en diciembre de 2016.

En cualquier caso, esta circunstancia refuta uno de los lugares comunes de la literatura dedicada a los estudios electorales, el cual subraya que las *major electoral reforms*, esto es, las reformas electorales que modifican el tipo fundamental de sistema electoral, resultan infrecuentes en perspectiva comparada: aquellos partidos con

capacidad para modificar las reglas electorales son, en situaciones de normalidad, los principales interesados en que el *cambio* no acontezca (Katz, 2005: 60). No debe sorprender por ello que la efervescencia reformista acontecida en Italia en el período que va desde 1993 a 2017 haya suscitado un importante interés entre los especialistas en la materia (entre otros muchos, Renwick, 2010; Baldini, 2011; Chiaramonte, 2015; D'Alimonte, 2015a; Pasquino, 2015; Floridaia, 2018; Passarelli, 2018; Massetti y Farinelli, 2019).

En una primera sección de este capítulo, realizaré un recorrido ordenado cronológicamente por las sucesivas reformas electorales que, a partir de 1993, han tenido lugar en el Parlamento italiano. Así, analizaré los procesos de reforma electoral que condujeron a los sistemas electorales *Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017). Expondré también cada tipo de sistema electoral y sus características principales, con el objetivo de facilitar la comprensión sobre la mecánica o funcionamiento de cada uno de ellos, algo que no siempre resulta sencillo. Con todo este recorrido pretendo realizar una recapitulación que permita aclarar el maremágnum de sistemas electorales que se han sucedido en el nivel nacional italiano.

Asimismo, en esa primera sección sistematizaré los distintos tipos de procesos reformistas que se han producido y sus actores protagonistas. El proceso que dio lugar a *Mattarellum* puede encuadrarse, siguiendo a Renwick (2010), en los de tipo *elite-mass interaction*, es decir, aquellos en los que las élites políticas pierden el control de la situación y en los que los ciudadanos, en este caso a través de la figura del referéndum, juegan un papel destacado. El siguiente proceso, que alumbró *Porcellum*, sería la quintaesencia de los de tipo *elite-majority imposition*, esto es, aquellos procesos dominados por las élites partidistas en el poder, en este caso tras las negociaciones mantenidas entre los partidos integrantes del entonces gobierno de coalición de centro-derecha presidido por Silvio Berlusconi. Mientras que los dos últimos procesos reformistas, que permitieron el nacimiento de *Italicum* y *Rosatellum*, pertenecen a una categoría poco explorada, a la que Massetti y Farinelli (2019) denominan *political elite-judicial interaction*, debido al papel determinante que efectivamente desempeñó la Corte Constitucional italiana como actor desencadenante de la reforma electoral; proceso posteriormente reconducido a una negociación entre las élites del Partido Democrático y de Forza Italia.

Cada uno de los sistemas electorales empleados a nivel nacional y sus respectivas reformas han sido profusamente estudiados. Esta situación contrasta sin embargo con la escasa atención que la literatura académica ha prestado a los sistemas electorales que se utilizan para elegir los Consejos Regionales (parlamentos regionales) de las veinte Regiones italianas, salvo algunas excepciones (D'Alimonte, 2000; Chiaramonte, 2007; Chiaramonte y Tarli Barbieri, 2007; Fusaro, 2007; Paccini, 2007; Musella, 2011; Paparo, 2015; Cunial y Terreo, 2016). Mucha menor atención si cabe ha prestado la literatura en idioma inglés o español. Las únicas excepciones a este respecto en lengua castellana son algunos estudios de constitucionalistas, buena parte de ellos dedicados a la materia electoral en su relación con la forma de gobierno regional (Ruiz-Rico y Gambino, 1997; Gavara, 2004; Gavara y Vallés, 2007; Catelani, 2011). Y ello, a pesar de que los sistemas electorales regionales, especialmente a partir de la década de los noventa del siglo XX, brindan, como veremos, interesantes ejemplos de difusión vertical y horizontal.

Ante ese vacío de conocimiento, la segunda sección del capítulo trata de dar respuesta a una serie de preguntas: ¿los sistemas electorales empleados en el nivel regional italiano imitan el modelo del sistema electoral nacional? ¿Están sujetos a una similar agitación reformista? ¿Existen diferencias entre los sistemas electorales adoptados por las cinco regiones de estatuto especial respecto a los utilizados por las quince regiones de estatuto ordinario? ¿Es posible identificar influencias en el diseño de los sistemas electorales en los distintos niveles de gobierno y en sus posteriores reformas?

Para abordar el estudio de los sistemas electorales de las quince regiones de Estatuto ordinario debe tenerse en cuenta que, con anterioridad a la reforma constitucional de 1999, el Estado central tenía encomendada la tarea de regular sus sistemas electorales. Así, los Consejos Regionales eran elegidos conforme a un sistema proporcional. A partir de la reforma electoral de 1995, se estableció un nuevo sistema electoral, conocido como *Tatarellum*, que preveía que cuatro quintas partes de los escaños se eligieran de forma proporcional, mientras que la quinta parte restante se debía elegir por un sistema mayoritario sobre la base de listas regionales, por el que se otorgaría un premio de mayoría al partido o coalición más votado. Finalmente, la reforma constitucional de 1999, además de permitir a las regiones ordinarias dotarse de un sistema electoral propio para elegir sus respectivos parlamentos, estableció de forma en principio transitoria la elección directa del Presidente regional. Desde entonces, el modelo de *Tatarellum*, aún con pequeñas variantes entre las regiones ordinarias, se ha consolidado por completo.

Por su parte, las cinco Regiones de Estatuto especial disfrutaron desde el principio de la posibilidad de regular autónomamente sus sistemas electorales. Sin embargo, pese al amplio margen de actuación del que disfrutaban, la mayor parte de estas regiones han aprobado sistemas electorales similares entre sí en los distintos periodos: de tipo proporcional, en una primera fase; y con elección directa del Presidente, premio de mayoría y barreras electorales, en una segunda fase más reciente. Se ha producido así un proceso de convergencia progresivo en el diseño del sistema electoral de las distintas regiones italianas que, paradójicamente, ha caminado en paralelo a un paulatino distanciamiento respecto a las reglas electorales nacionales.

En esa segunda sección, por tanto, prestaré atención tanto a los cambios experimentados por los sistemas electorales de las Regiones de Estatuto ordinario tras veinte años con capacidad para escoger sus propios sistemas electorales, como a las reformas electorales que han ido produciéndose en las Regiones de Estatuto especial. Como expondré, la principal conclusión apunta a que las regiones han explotado en diferentes grados su autonomía a la hora de diseñar sus sistemas electorales, pero siempre dentro del modelo *Tatarellum*, representando un ejemplo de *federalismo electoral débil*.

Por último, una vez expuesta la evolución de las reglas electorales tanto en el nivel nacional como en las regiones ordinarias y especiales, estaré en condiciones de rastrear las influencias que se han producido en el diseño y reforma de los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno en Italia. De modo que el capítulo concluirá con un apartado final en el que destacaré las pautas de difusión institucional multinivel más destacables.

1. El nivel nacional: el maremágnum de reformas electorales

1.1. El sistema electoral de la *Primera República italiana* (1948-1993) y el paréntesis de la *Legge truffa*

Al igual que buena parte de los países europeos tras la I Guerra Mundial, Italia abrazó en 1919 la representación proporcional. Si bien es cierto que este sistema electoral sólo llegó a aplicarse a dos comicios, pues tras la llegada de Mussolini al poder éste coaccionó al parlamento para aprobar una nueva ley electoral en 1923: la conocida como *Ley Acerbo*.

Esta ley electoral inauguró la dilatada tradición de los premios de mayoría en Italia³⁶ (Chiaramonte y Tarli Barbieri, 2011). En esta primera ocasión, el premio de mayoría consistió en otorgar al partido más votado dos tercios de los escaños, siempre y cuando obtuviese al menos el 25 por ciento del total de los sufragios. Sin embargo, como luego se demostraría, los fascistas emplearon la violencia y la coacción electoral para asegurarse mayorías parlamentarias, sin necesidad de recurrir a ese mecanismo de manipulación electoral (Renwick, 2010: 111). Así pues, esta ley únicamente se aplicó efectivamente en las elecciones generales de 1924, las últimas competitivas que se celebraron en Italia hasta la restauración de la democracia.

Tras el largo paréntesis autoritario, la nueva Italia republicana recuperó en 1946 el sistema electoral proporcional que había estado vigente en la anterior y breve experiencia democrática parlamentaria (1919-1922). La principal novedad consistió en que el sufragio universal ya no fue sólo masculino, sino que se amplió también a las mujeres. El propósito fundamental de las principales fuerzas políticas italianas consistió en restaurar la centralidad del parlamento y, en consecuencia, establecer un sistema electoral proporcional que garantizase el pluralismo partidista (Groppi, 2008: 156-157). Democracia y representación proporcional fueron, pues, conceptos inescindibles en el imaginario político de la transición italiana tras la II Guerra Mundial, por lo que la comisión multipartidista encargada de elaborar la nueva ley electoral no contempló ninguna alternativa que no pasase por un sistema de tipo proporcional (Einaudi, 1946: 903). De modo que el sistema electoral empleado tanto para elegir a la Asamblea constituyente de 1946 como para elegir la primera Cámara de Diputados y el primer Senado en 1948 fue un sistema que propiciaba una elevada proporcionalidad y que, además, permitía a los electores expresar tres o cuatro preferencias por candidatos individuales según el tamaño de la circunscripción (Passarelli, 2020: 177-185).

³⁶ Los sistemas proporcionales con premio de mayoría (*PR systems with a majority bonus*) son un tipo de sistemas electorales de naturaleza híbrida y poco convencionales, pues sólo se han empleado a nivel nacional en Grecia e Italia (desde 2006 hasta 2013) y a nivel regional en Italia (desde 1995), Francia (desde 2003) y San Marino (desde 2016). Se trata de un tipo de sistemas electorales que, si bien establecen pocas barreras para la entrada de partidos en la competencia electoral, tienen un fuerte componente mayoritario que estimula la coordinación estratégica. Para sortear estos incentivos que apuntan en direcciones contradictorias, los partidos en Francia e Italia han recurrido a la formación de coaliciones preelectorales, lo que ha resultado en una bipolarización de sus respectivos sistemas de partidos. Y es que el premio a la coalición mayoritaria alienta la formación de dos grandes bloques políticos, sin perjuicio de que la oferta electoral continúe estando diversificada en partidos que conservan su autonomía tras las elecciones (Bedock y Sauger, 2014).

Este sistema electoral proporcional se mantendría hasta 1993, a excepción del paréntesis 1953-1954, en el que los partidos de centro encabezados por la Democracia Cristiana acometieron una polémica reforma electoral que contemplaba un premio de mayoría. En las elecciones de 1948, la Democracia Cristiana obtuvo la única mayoría absoluta que se iba a alcanzar durante la llamada *Primera República*, esto es, el espacio temporal con el que los analistas se refieren al sistema político italiano entre 1946 y 1992. Sin embargo, en 1952, un año antes de las siguientes elecciones, la posición de los cuatro partidos de centro (democratacristianos, socialdemócratas, liberales y republicanos) se encontraba amenazada por el auge de los partidos de la derecha del espectro político (monárquicos y los neofascistas del Movimiento Social Italiano) y por la pujanza del Partido Comunista Italiano (PCI) y sus socios socialistas (PSI). Todo apuntaba a que el parlamento resultante reflejaría tres bloques de poder, con un centro que probablemente atraería la mayoría de los votos, pero que, en un contexto polarizado en el que ni mucho menos todas las fuerzas relevantes estaban comprometidas con la democracia parlamentaria, podía dar lugar a gobiernos débiles y a una preocupante inestabilidad política (La Palombara, 1953: 603; Piretti, 2003: 25).

Con estas perspectivas, los partidos de centro decidieron aprobar un nuevo sistema electoral que pretendía fortalecer al centro político frente a los extremos, con el pretexto de que la democracia se encontraba en peligro. Con este nuevo sistema, cualquier partido o coalición que obtuviera al menos el 50 por ciento de los votos, se haría automáticamente con el 64 por ciento de los escaños; mientras que, si ningún partido o coalición lograba esa mayoría, el reparto de escaños se realizaba de forma proporcional, exactamente igual que con el sistema anterior (Pryce, 1952: 271-273).

De este modo, sus impulsores diseñaron una suerte de versión modificada de la “Ley Acerbo”, que, aunque era bien diferente, sí era lo suficientemente parecida como para que sus críticos la asociasen con la medida adoptada al comienzo de la época fascista y, por tanto, quedase desacreditada por ilegítima (Renwick, 2010: 155). Sus detractores (PCI y PSI a la izquierda y los monárquicos y neofascistas a la derecha) se opusieron frontalmente a la aprobación de una nueva ley electoral, a la que calificarían como la “ley fraude” –*legge truffa* en italiano; *swindle law* en inglés– (Pryce, 1952; Piretti, 2003; Quagliariello, 2003). Los partidos de la oposición, tanto de izquierdas como de derechas, eran hostiles a esta reforma porque no tenían ninguna perspectiva de poder hacerse con el premio de mayoría. Tal fue su rechazo a esta ley, que durante su tramitación la

oposición recurrió a mecanismos de obstrucción parlamentaria (llegando a producirse incluso episodios de violencia física), convocó manifestaciones, hizo llamadas a la huelga e incluso presentó una petición con más de 500.000 firmas instando a los senadores a no aprobar el proyecto legislativo y convocar un referéndum (Renwick, 2010: 116). A pesar de su agrio rechazo, los partidos de la oposición fueron incapaces de impedir la reforma, y, sorprendentemente, la Democracia Cristiana y sus aliados continuaron adelante con la reforma, aprobándola solo unos meses antes de las elecciones (La Palombara, 1953: 685).

Con todo, la llamada *legge truffa* fue revocada tan solo un año después, en 1954. La razón debe buscarse en los resultados de las elecciones de 1953, en las que los principales partidos de la coalición de centro experimentaron un importante retroceso electoral, especialmente la Democracia Cristiana. Dichas pérdidas se achacaron en buena medida a su impulso a una reforma electoral que fue percibida por la opinión pública como una inaceptable manipulación del proceso democrático, algo a lo que contribuyó la operación de desgaste por parte de los partidos de la oposición durante la campaña electoral. La suma de apoyos de los partidos de centro alcanzó el 49,2% de los votos, por lo que se quedaron a las puertas de alcanzar el premio de mayoría previsto por la *legge truffa*. La interpretación de los resultados que se hizo fue muy sencilla: de no haberse llevado a cabo la reforma electoral, la coalición centrista habría alcanzado la mayoría absoluta (Renwick, 2010: 117-118). Algo que reconocieron sus propios impulsores cuando se derogó la reforma tan sólo un año después (Katz, 2005: 68-69).

Así pues, en 1954 se restableció el sistema electoral proporcional puro. Un sistema que si por algo se caracterizó durante décadas fue por permitir una elevada fragmentación partidista lo que, a su vez, propició una elevada inestabilidad gubernamental que dificultaba la gobernabilidad del país. A partir de 1981, la falta de alternativas a las distintas coaliciones de gobierno fraguadas en torno a la Democracia Cristiana –partido medular en el sistema político italiano– condujo a una situación de bloqueo en la que la única opción viable de cambio consistía en la rotación de los partidos minoritarios de centro-derecha y centro-izquierda, en lo que se dio en conocer como el “pentapartito”. Es decir, se produjo una preocupante ausencia de alternancia en el gobierno. El pentapartito excluyó sistemáticamente al Partido Comunista Italiano, principal partido de la oposición, y se caracterizó por su importante heterogeneidad y debilidad, lo que condujo a una menor capacidad de decisión y a una escasa producción legislativa (Nohlen, 2004: 390). Baste señalar que entre 1948 y 1992 se sucedieron hasta 42 gobiernos distintos y su duración

media rondó los 11 meses (322 días). No en vano, Italia fue definida como “democracia mediatizada” (Duverger, 1960: 61 y ss.), o “república de los partidos” (Scoppola, 1997), haciéndose referencia a que los electores acudían a las urnas en un clima de incertidumbre y en el que entregaban un mandato en blanco a los partidos para que éstos formasen y deshiciesen gobiernos sobre los que los ciudadanos apenas podían incidir. Los incentivos para la rendición de cuentas de los gobernantes se diluían y los electores tenían serias dificultades para atribuir responsabilidades políticas y sancionar la acción del gobierno.

1.2 *Mattarellum* (1993-2005)

1.2.1 El proceso de reforma electoral

A inicios de la década de los noventa, el sistema político italiano se encontraba inmerso en una crisis sin precedentes. Los principales partidos estaban totalmente desacreditados ante la opinión pública, salpicados además por importantes casos de corrupción y financiación ilegal como *Tangentopoli*. Este escándalo dio lugar a una investigación judicial, conocida como *Manos Limpias*, que supuso el fin de las carreras de importantes líderes políticos de distintos partidos y generó una enorme indignación ciudadana.

Al calor de este contexto absolutamente excepcional, marcado por una serie de acontecimientos traumáticos que supusieron una auténtica crisis del régimen político, comenzó a tomar forma la necesidad de acometer profundas reformas estructurales. Fue, pues, al inicio de los años noventa, con la transformación de las actitudes de la opinión pública hacia las principales instituciones del sistema político y, sobre todo, por la disolución de los vínculos entre los electores y los partidos establecidos, cuando comenzaron a darse las condiciones propicias para la introducción de reformas. Y entre esas reformas que posibilitarían la transición hacia lo que se ha dado en conocer como la *Segunda República*, el cambio de las reglas electorales adquirió una atención preferente (Caciagli, 1998).

El cambio del sistema electoral italiano en 1993 supuso el episodio reformista más importante de este país desde la restauración de la democracia. Tras el fracaso de la Comisión Bozzi (López Aguilar, 1987), dos parlamentarios, Marco Panella, líder del Partido Radical, y, sobre todo, Mario Segni, diputado de la Democracia Cristiana, mantuvieron el asunto de la reforma electoral en la agenda política. Y lo hicieron desde el convencimiento de que el funcionamiento del sistema político italiano era defectuoso

y asumiendo que una reforma electoral que fomentase la rendición de cuentas y la alternancia de las mayorías gubernamentales podría contribuir a atajar la corrupción política y a mejorar la efectividad del proceso decisonal (Renwick, 2010: 211-212). Entre otras iniciativas, Segni impulsó el *Movimento per la riforma elettorale* en 1988, con el propósito de presionar a otros políticos para actuar. No obstante, desde un primer momento quedó patente que la vía parlamentaria estaba bloqueada, pues los principales partidos no tenían ningún interés en una reforma del *statu quo* (Renwick, 2010: 171-172).

Una vez se hizo patente que la senda parlamentaria estaba cegada, los impulsores del cambio tuvieron que buscar otro camino. En este caso, el ímpetu reformista provino fundamentalmente de la sociedad civil, ante la inacción de la mayor parte de la clase política italiana. Así, una alianza de organizaciones cívicas y de personalidades políticas relevantes, aprovechando que el artículo 75 de la Constitución italiana permite promover referéndums abrogativos, impulsó la conocida como “estrategia del referéndum”, mediante la que se celebraron varios referéndums que perseguían eliminar frases concretas de la ley electoral existente para orientar el sistema electoral en la dirección deseada.

Así pues, gracias al potencial “antihegemónico” de la institución del referéndum (Donovan, 1995), los reformistas se coordinaron para promover un total de tres: el primero proponía la introducción de un sistema mayoritario para tres cuartas partes de los escaños del Senado (Katz, 2001: 99-101); el segundo pretendía la generalización a todo el nivel local de los sistemas electorales mayoritarios que ya existían en algunos grandes municipios; por último, el tercero aspiraba a reducir a una sola las preferencias que podía manifestar el elector dentro de las listas de partido para las elecciones a la Cámara de Diputados. Finalmente, los promotores consiguieron reunir las 500.000 firmas para alcanzar el umbral requerido, aunque en la sentencia 47/1991, de 17 de enero, la Corte Constitucional rechazó las dos primeras propuestas de referéndum por cuestiones técnicas.

Así las cosas, el 9 de junio de 1991 se celebró un referéndum abrogativo sobre la posibilidad de abolir la preferencia múltiple y sustituirla por la preferencia única. La preferencia múltiple era un elemento asociado con prácticas corruptas y clientelares, especialmente extendidas en el sur del país, así como con el faccionalismo en el interior de los partidos (Golden, 2003). Aunque la mayoría de los principales partidos se opusieron a la propuesta durante la campaña electoral, finalmente, con una participación

del 62,5% del censo electoral, la propuesta recibió el 95,6% de los votos a favor, por lo que el resultado se interpretó como un éxito rotundo e inesperado de los reformistas (Renwick, 2010: 173).

Estos resultados espolearon al movimiento reformista, que consiguió impulsar un segundo referéndum que acabaría celebrándose el 18 de abril de 1993 (Newell y Bull, 1993). En él se retornaba a una de las cuestiones denegadas por la Corte Constitucional italiana dos años atrás y ahora aceptada en la sentencia 32/1993, de 16 de enero, proponiéndose eliminar algunas disposiciones de la ley electoral del Senado. Con ello se pretendía transformar una ley falsamente mayoritaria –dada la dificultad de alcanzar el 65% de los votos para obtener un escaño en los distritos uninominales– y en realidad proporcional (Presno, 1994: 146), en un sistema mixto de orientación mayoritaria y muy personalizado (75% de los escaños elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales y el 25% restante de forma proporcional). A diferencia de lo sucedido durante el primer referéndum, todos los principales partidos (Democracia Cristiana, socialistas, ex-comunistas y la Liga Norte) apoyaron el “Sí” durante la campaña, con lo que cuatro de cada cinco votantes respaldaron la reforma (82,7% de votos afirmativos, con una participación del 77,1% del censo electoral).

La consecuencia inmediata era que Italia tenía un nuevo sistema electoral para el Senado, mientras que el sistema de la Cámara de los Diputados permanecía inalterado. Sin embargo, el resultado del referéndum actuó como instrumento de presión al Parlamento, e hizo que la Comisión de Asuntos Constitucionales que examinaba este asunto se sintiese conminada a legislar en la materia de acuerdo a los parámetros resultantes de la consulta popular (Presno, 1994: 136). El referéndum significó, pues, el “tránsito entre inmovilismo y acción”, por lo que “la condición referéndum -ciertamente coexistente con otras- es seguramente la única que permita comprender por qué se actuó, en lugar de no actuar, y por qué se ha actuó dentro de ciertos términos” (Pappalardo, 1995: 64-69). En consecuencia, este mandato ciudadano demostró tener una gran capacidad de influencia a la hora de moldear las reformas electorales que estaban por venir, más allá de su impacto directo en el sistema electoral del Senado.

Es necesario recordar una cuestión esencial: las nuevas leyes electorales fueron aprobadas por las viejas élites dominantes. La situación era de tal gravedad que para cualquier partido se convirtió en una tarea imposible poder resistir la presión de una opinión pública que exigía una reforma electoral (Renwick, 2010: 175). Esto es

especialmente significativo en el caso de la Democracia Cristiana, principal partido interesado en mantener un *statu quo* que le había sido favorable durante décadas, pero que percibió que se encontraba ante un escenario en el que el inmovilismo y la no adopción de reformas podía resultarle aún más perjudicial (Katz, 1996: 37).

En definitiva, el proceso de reforma electoral italiana de 1993 fue ciertamente complejo, y producto de una interacción entre las élites partidistas y la sociedad civil organizada y movilizadora (Renwick, 2010). En un inicio, sólo una minoría de políticos apostaron por la reforma electoral, mientras que la mayoría de la vieja clase política era refractaria a esta posibilidad, debido a su interés por mantener las reglas electorales que les había permitido acceder a posiciones de poder. Esto hizo que los reformistas trataran de movilizar para su causa a la opinión pública, aprovechando la creciente desafección ciudadana hacia la política y las principales instituciones. A través del instrumento del referéndum, la reforma electoral del Senado fue impuesta sobre el parlamento y las élites partidistas dominantes. Unas élites que, constreñidas por el resultado del referéndum y el clima de regeneración política existente, extendieron el modelo de sistema electoral mixto con preponderancia del componente mayoritario también al sistema empleado para la Cámara de Diputados. Y ello, a pesar de que ello podía ir en contra de sus propias perspectivas de resultar reelegidos. De modo que los sistemas electorales fueron fruto de un proceso en el que la sociedad civil tuvo un papel protagónico, con el fin de democratizar y modernizar un sistema político corrupto y anquilosado.

1.2.2. Tipo de sistema electoral y rendimientos

Tras este complejo proceso, se aprobaron finalmente las nuevas leyes n° 276 y 277, de 4 de agosto de 1993, que contenían los nuevos sistemas electorales para la Cámara de Diputados y el Senado, y cuyo relator fue el diputado de la Democracia Cristiana Sergio Mattarella (hoy Presidente de la República Italiana). De ahí que el audaz y cáustico politólogo Giovanni Sartori iniciase la costumbre de satirizar las leyes electorales italianas asignándoles nombres en latín: la nueva ley electoral fue bautizada como *Mattarellum*.

Este sistema, que se aplicaría a las elecciones generales de 1994, 1996 y 2001, pertenecía al universo de los sistemas electorales mixtos (Chiaramonte, 2005). En él los electores disponían en la Cámara de Diputados de dos votos: uno que podían otorgar a candidatos individuales que competían en distritos uninominales (“circuito mayoritario”)

y otro que se dirigía a listas cerradas que competían en agrupaciones de circunscripciones (“circuito proporcional”). En una primera fase, se adjudicaban una parte de los escaños en las circunscripciones uninominales del circuito mayoritario. En una segunda fase, se trataba de compensar las distorsiones en la proporcionalidad que se habían podido producir en el circuito mayoritario a partir de un reparto de escaños entre las listas que concurrían en el circuito proporcional (D’Alimonte y Chiaramonte, 1995).

En la Cámara de Diputados, el número de distritos uninominales elegidos a partir de una fórmula de mayoría relativa era de 475 del total de 630 escaños (en torno al 75% de los diputados). Los 155 escaños restantes (en torno al 25%) se elegían en listas cerradas y bloqueadas, distribuidos proporcionalmente a partir de la fórmula Hare a nivel nacional. La barrera electoral que había de superarse para acceder al reparto proporcional era del 4% a nivel nacional.

Mientras que la mecánica para la atribución de los escaños en el circuito mayoritario es sencilla (se adjudicaba el escaño en juego el candidato que obtenía más votos), el procedimiento para la distribución de escaños en el circuito proporcional, denominado *scorporo*, era más complicado (véase Katz, 1996: 33-36; D’Alimonte, 2005: 256-261). Se trataba de un sistema ideado para mitigar los efectos distorsionadores generados en el circuito mayoritario: penalizaba a los partidos con candidatos vencedores en los distritos uninominales y favorecía a los partidos con candidatos perdedores en esa primera fase de reparto. Así, para distribuir los escaños en el circuito proporcional de forma que se produjese cierta compensación, debía descontarse los votos recibidos por los candidatos vencedores en los distritos uninominales a los votos recibidos por las listas de sus respectivos partidos en el circuito proporcional. Ahora bien, la compensación era parcial o imperfecta (*scorporo parziale*), dado que al partido más votado en la circunscripción no se le deducían a su total de votos recibidos en el circuito proporcional todos los votos emitidos a favor de sus candidatos en los distritos uninominales –como sí sucedía en el Senado–; sino que, en realidad, solo se le restaba el número de votos que había necesitado cada uno de sus candidatos individuales vencedores para adjudicarse el escaño, esto es, el número de votos obtenidos por el segundo candidato más votado en esos distritos más uno.

El sistema electoral del Senado también conjugaba la uninominalidad con la proporcionalidad, aunque de forma distinta. De entrada, el elector disponía de una sola papeleta, por lo que el voto afectaba simultáneamente tanto al circuito mayoritario como

al proporcional. Así, el 75% de los escaños se repartían en 232 distritos uninominales; mientras que el 25% restante (83 escaños) se distribuía de forma proporcional, pero en una circunscripción única a nivel regional. En este caso, se empleaba la fórmula D'Hondt para repartir los escaños entre los candidatos que no habían resultado electos en los distritos donde competían, sin que en el caso del Senado estuviese prevista una barrera electoral (Tabla 4.1.).

Tabla 4.1. Principales características de *Mattarellum*

Tipo de sistema electoral	Sistema mixto mayoritario con compensación parcial (existencia de <i>scorporo</i>)
Año de aprobación	1993
Procesos electorales	1994, 1996, 2001
Nº de escaños elegidos en distritos uninominales del circuito mayoritario	475 (75%) en la Cámara de Diputados 232 (75%) en el Senado
Nº de escaños en elegidos en circunscripciones del circuito proporcional	155 (25%) en la Cámara de Diputados (fórmula Hare) 83 (25%) en el Senado (fórmula D'Hondt)
Barrera electoral	4% a nivel nacional en la Cámara de Diputados Sin barrera en el Senado
Nº de votos del elector	2 en la Cámara de Diputados 1 en el Senado
Tipo de listas (en el circuito proporcional)	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia

En definitiva, esta clase de sistemas mixtos son distintos de otros como el sistema de representación proporcional personalizada cuyo modelo de es el sistema electoral alemán, donde el reparto de escaños entre los partidos se realiza siguiendo un criterio exclusivamente proporcional. Y también son distintos de los sistemas mixtos de tipo paralelo, en los que la adjudicación de escaños se aplica de forma separada en los circuitos proporcional y mayoritario y en los que, en consecuencia, se suelen generar resultados bastante desproporcionales. Así pues, los sistemas personalizados compensatorios, como el que se dio en Italia en el período 1993-2005 o en Hungría hasta 2010, además de presentar un funcionamiento complejo, son difíciles de clasificar, pues no encajan ni en los sistemas de representación proporcional personalizada como los que se emplean en Alemania o en Nueva Zelanda, ni en los sistemas paralelos como el que se emplea en Japón. Ahora bien, la preponderancia del porcentaje de diputados elegidos en los distritos uninominales, sumado a que la conexión entre circuitos se realizaba a través de los votos y no de los escaños, ha conducido a que algún analista caracterizase al *Mattarellum* como un “sistema mayoritario con un componente proporcional” –*plurality system with a PR*

component– (Katz, 2001); mientras que otros lo han catalogado como un “sistema mixto mayoritario con una compensación parcial” –*mixed-member majoritarian system with partial compensation*– (Shugart y Wattenberg, 2001: 15-16; Renwick, 2010: 169).

Los propósitos de la reforma fueron varios. De un lado, se pretendía dejar atrás el sistema de partidos italiano, multipartidista extremo y polarizado (Sartori, 1976), para así simplificar el número de fuerzas políticas, fomentar la consecución de mayorías parlamentarias, aumentar la duración de los gobiernos y, en definitiva, alcanzar la anhelada gobernabilidad que permitiese a los ejecutivos una toma de decisiones eficaz (Katz, 1996: 37). De otro, se aspiraba a promover una dinámica de competición bipolar que facilitase la alternancia en el gobierno y que, en última instancia, favoreciese la circulación de élites y el desbloqueo de las políticas pendientes (Caciagli, 1998: 149).

Se generaron unas enormes expectativas en torno al nuevo sistema electoral. Y lo cierto es que se produjo cierta renovación de la élite parlamentaria en el *terremoto* electoral de las elecciones de 1994. Como también lo es que se dio por primera vez la alternancia en 1996, con la entrada en el gobierno de la coalición de centro-izquierda encabezada por Romano Prodi. Sin embargo, la reforma electoral no logró solventar algunos de los problemas tradicionales como la inestabilidad gubernamental propiciada por la elevada fragmentación parlamentaria (Katz, 1996). Fragmentación parlamentaria a la que contribuyeron las alianzas puntuales en forma de coaliciones electorales, las cuales, una vez alcanzaban el objetivo de acceder al parlamento, lejos de actuar como mayorías sólidas, se escindían en innumerables grupos parlamentarios con un notable poder de chantaje sobre coaliciones gubernamentales poco cohesionadas (Caciagli, 1998: 161).

1.3. *Porcellum* (2005-2015)

1.3.1. El proceso de reforma electoral

Las elecciones de 2001 dieron lugar a un nuevo gobierno encabezado por Silvio Berlusconi y conformado por cuatro partidos (Forza Italia, Alianza Nacional, Liga Norte y los democristianos). Unos pocos meses de celebrarse unas nuevas elecciones, se aprobaría de manera acelerada –entre octubre y diciembre de 2005– una nueva ley electoral auspiciada exclusivamente por los partidos de la coalición gubernamental de centro-derecha.

Esta reforma electoral vino motivada por las malas expectativas electorales de los partidos que formaban parte del gobierno de coalición, que acordaron impulsar una modificación de las reglas del juego en su propio beneficio. De hecho, la propuesta fue objeto de duras críticas provenientes de otras fuerzas políticas y de amplios sectores de la opinión pública, pues unos y otros entendían que se trataba de un intento de la coalición de asegurarse una ventaja partidista o, al menos, de minimizar los daños en las inminentes elecciones. La manipulación de las reglas electorales fue tan evidente que Roberto Calderoli, su relator, admitió públicamente que su propósito era el de perpetrar una “cerdada” (*porcata*); motivo por el cual Sartori recurrió de nuevo a la ironía para adjudicar al nuevo sistema electoral el apodo de *Porcellum* (Pasquino, 2015: 295).

El diagnóstico que tachaba a la reforma de ser una manipulación electoral también fue compartido por los principales expertos italianos en la materia (D’Alimonte, 2007; Pasquino, 2007). Ahora bien, para otros, esta reforma no puede explicarse exclusivamente a partir del interés en la maximización de escaños por parte de la mayoría dominante; sino que, aun aceptando que la reforma se llevó a cabo en función de los intereses estratégicos de sus impulsores, hay que tomar en consideración las dinámicas de negociación que se dieron dentro de la coalición gubernamental, así como su búsqueda de pautas favorables a la lealtad entre los cuatro partidos que la integraban (Renwick *et al.*, 2009).

Es por ello interesante indagar en los intereses individuales de los partidos dentro de la coalición, para así tratar de aclarar un panorama complejo. Comenzando por los democristianos, que fueron los impulsores iniciales de la reforma, su propósito era reconstruir el espacio del centro político dentro del sistema de partidos italiano en torno a una fuerza independiente, sin necesidad de alinearse con la izquierda o la derecha y, gracias a ello, disfrutar de una mayor autonomía a la hora de negociar su participación en futuros gobiernos de coalición. Eso explica que los centristas democristianos repudiasen el sistema electoral de 1993 (*Mattarellum*), por considerarlo la principal fuente de bipolarización del sistema y, en consecuencia, anhelasen regresar a un sistema parecido al clásico, lo más proporcional posible (Masseti, 2006: 263).

El resto de partidos de la coalición se mostraron dispuestos a atender las demandas de los democristianos porque, de lo contrario, hubieran puesto en peligro sus propios planes de reforma constitucional y el propio futuro de la coalición gubernamental (Masseti, 2006: 264). La reforma electoral fue así un intercambio necesario para conseguir la aquiescencia de los democristianos en un proyecto de cambio constitucional

más amplio, y también para que éstos desistieran de su exigencia de celebración de primarias para elegir al líder de la coalición, algo que rechazaba frontalmente Berlusconi (Pasquino, 2007: 81-82).

Los demás partidos de la coalición, por su parte, también tenían buenos motivos para esperar beneficiarse de la reforma electoral y maximizar sus votos en futuras elecciones. Su principal objetivo consistía en eliminar los distritos uninominales, pues su existencia había perjudicado al centro-derecha, en la medida en que sus candidatos conjuntos en los distritos exhibían un peor rendimiento electoral que sus listas que concurrían en el circuito proporcional. La experiencia demostraba que el porcentaje de votos conjunto de los partidos de centro-derecha era mayor cuando concurrían por separado, pues los electores fieles a un partido podían sin embargo ser reacios a entregar su voto a un candidato de otro partido (Newell, 2006: 804). Por consiguiente, la reforma electoral pretendía eliminar el voto por candidatos individuales y sustituirlo por un único voto entregado a una única lista de partido que se computaría automáticamente como un voto a la coalición a la que dicho partido hubiese decidido sumarse (Chiaramonte, 2015: 15). De modo que la vuelta a un sistema electoral de tipo proporcional mejoraba las perspectivas electorales del centro-derecha y, en especial, de su principal partido, Forza Italia.

En segundo lugar, un sistema proporcional podría mejorar la independencia de unos partidos respecto de otros porque podrían concurrir con sus propios candidatos en todo el país y bajo sus propias siglas, en lugar de tener que apoyar a candidatos de otros partidos bajo la etiqueta de una coalición electoral. De modo que los socios de coalición pensaban que un sistema que les permitiera presentarse con su propia imagen partidista ante el electorado, además de mejorar su capacidad para ganar votos, podía concederles un mayor grado de autonomía respecto a sus socios (Renwick, 2010: 140).

Cabe preguntarse, por último, qué incentivos entraron en juego para que los partidos acordaran introducir el elemento más novedoso del nuevo sistema electoral: el premio de mayoría. Pues bien, la principal razón por la que Forza Italia y, particularmente, Alianza Nacional, no eran partidarios de establecer un sistema proporcional puro como planteaban los democristianos tuvo que ver con que su prioridad consistía en mantener una dinámica de competición bipolar y la posibilidad de que se produjese la alternancia, y no aceptaban una reforma que amenazase ese objetivo. De ahí su interés en el premio de mayoría, pues aun retornando a un sistema de tipo proporcional, se mantenían los

alicientes institucionales para la bipolarización de la competición. En suma, la demanda originaria de un sistema proporcional por parte de los democristianos terminó aceptándose por el resto de partidos de la coalición, pero con la introducción simultánea de un premio de mayoría, que generaba poderosos estímulos para la formación de coaliciones electorales al igual que el anterior sistema (Renwick, 2010: 126-127; Chiaramonte, 2015: 15).

Así las cosas, ¿por qué confluyeron los intereses de los partidos en torno a un sistema electoral que fomentaba dinámicas bipolares, pero que en realidad perjudicaba al partido que impulsó originariamente el proceso reformista? La respuesta está en que, aunque la cuestión de la bipolarización del sistema de partidos fue un objetivo central en el proceso reformista, no fue la única dimensión que se tomó en consideración. A los democristianos, al igual que los restantes partidos de la coalición, la reforma les confería una mayor independencia dentro de la coalición, una mayor capacidad para obtener votos, y su líder podía acaparar más poder dentro de la organización. Así pues, aunque los beneficios para el partido impulsor fueron mucho menores que a los que aspiraba inicialmente, su posición mejoraba en términos generales respecto a *Mattarellum* (Renwick, 2010: 127).

1.3.2. Tipo de sistema electoral y rendimientos

Finalmente, la reforma electoral terminó por materializarse tras complejos procesos negociadores entre los partidos de la coalición dominante. La Ley Calderoli o *Porcellum* se aplicaría así a tres procesos electorales: 2006, 2008 y 2013.

Para la Cámara de Diputados, el sistema electoral era formalmente de tipo proporcional, repartiéndose los escaños a nivel nacional. Ahora bien, la naturaleza proporcional del sistema quedaba rápidamente desdibujada si se tiene en cuenta que el sistema también preveía la concesión de un premio de mayoría de 340 de los 630 diputados (un 54% del total de escaños) para el partido o coalición con más votos en el conjunto del país. Dicho premio era de tipo *majority-assuring*, en la medida en que la candidatura vencedora se hacía siempre con la mayoría absoluta de los diputados (Chiaramonte, 2015: 16).

Los escaños que restaban por distribuir tras el otorgamiento del premio se distribuían, ahora sí, de forma proporcional entre el resto de partidos y coaliciones. Para

acceder a la distribución de escaños, el sistema electoral disponía de varias barreras electorales. Para las coaliciones, se establecía una barrera del 10% nacional; y, en el interior de las propias coaliciones, se exigía a los partidos el 2% de los votos para poder obtener escaños. Por último, los partidos que concurrían a las elecciones en solitario debían superar una barrera del 4% de los votos a nivel nacional para acceder a la representación.

Por lo que se refiere a la dimensión intrapartidista, el sistema electoral apostó por las listas cerradas y bloqueadas. Es decir, los votantes debían limitarse a escoger entre candidaturas constituidas previamente por los partidos, ya fuera en solitario o fruto de alianzas preelectorales. Por tanto, los electores no disfrutaban de la posibilidad de manifestar preferencias por candidatos individuales y, en consecuencia, no tenían capacidad para modificar con su voto la prelación de candidatos dispuesta de antemano en la lista electoral. Esta cuestión generó una gran polémica, que sería resuelta años después por la Corte Constitucional italiana en su sentencia 1/2014.

Con relación al Senado, el diseño del sistema electoral era muy similar, aunque algunas de sus pequeñas diferencias resultaron absolutamente determinantes. El mejor ejemplo tiene que ver con premio de mayoría. Dicho premio no se concedía a la candidatura con más votos a nivel nacional, sino que se otorgaba a las listas o coaliciones con más votos en cada una de las veinte regiones italianas. Al concederse el premio caso por caso, los réditos electorales (55% de los escaños en juego en cada territorio) cosechados por una candidatura en las distintas regiones podían –al menos en el plano teórico– contrarrestarse o compensarse por el recibido por candidaturas rivales en otras regiones. Es decir, las mayorías parlamentarias en la Cámara Alta italiana quedaban al albur de los resultados de unas pocas regiones, especialmente aquellas más pobladas y en las que había más escaños en juego. De modo que, frente al sistema previsto en la Cámara de Diputados, el premio de mayoría del Senado no era de tipo *majority-assuring*, pues las bonificaciones en términos de escaños se concedían región por región y, por consiguiente, el partido o coalición con mayor apoyo en el conjunto de Italia no tenían asegurada la mayoría parlamentaria en el Senado.

Cabe destacar asimismo que también eran diferentes los porcentajes de las barreras en el Senado, donde eran considerablemente más restrictivos: 20% para las coaliciones; 3% para los partidos dentro de cada coalición; y 8% para aquellas listas que concurrían a las elecciones sin integrarse en una coalición (Tabla 4.2.).

Tabla 4.2. Principales características de la Ley Calderoli o *Porcellum*

Tipo de sistema electoral	Sistema electoral proporcional con premio de mayoría
Año de aprobación	2005
Procesos electorales	2006, 2008, 2013
Premio de mayoría	-Cámara de Diputados: 340 escaños (54%) a la lista o coalición más votada a nivel nacional -Senado: 55% en cada Región, a la lista o coalición más votada a nivel regional
Barrera electoral	-Cámara de Diputados: 4% partidos sin coalición; 10% coaliciones y 2% partidos dentro de coalición - Senado: 8% partidos sin coalición; 20% coaliciones y 3% partidos dentro de coalición
Tipo de listas	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia

Aunque desaparecieron los distritos uninominales respecto a *Mattarellum*, este sistema continuó incentivando el amalgamamiento de partidos en torno a dos grandes coaliciones electorales de centro-izquierda y centro-derecha, que, en esta ocasión, competían por hacerse con el premio de mayoría. Se consolidaron así las dinámicas competitivas bipolares en el sistema de partidos italiano que comenzaron con *Mattarellum*.

Ahora bien, *Porcellum* tampoco consiguió contener la atomización representativa. Es más, la fragmentación parlamentaria incluso aumentó, debido a la heterogeneidad de las coaliciones “catch-all” de los dos principales bloques electorales, conformados por un variopinto conglomerado de formaciones políticas (Chiaramonte, 2015: 17). Como es lógico, esa elevada fragmentación continuó representando un factor de inestabilidad gubernamental. Inestabilidad que se vio agravada por el riesgo cierto de que se diesen mayorías de distinto signo político en ambas Cámaras, provocado por sus diferentes reglas electorales. Esa amenaza se hizo realidad tanto en 2006 como en 2013, es decir, en dos de los tres comicios en que operó este sistema electoral.

Sin embargo, el final de *Porcellum* vino de la mano de la inesperada aparición de la Corte Constitucional italiana en su trascendental sentencia 1/2014, de 13 de enero, donde se declararon inconstitucionales algunos de los elementos nucleares del sistema electoral *Porcellum*. En dicha sentencia la Corte abandonó su tradicional actitud deferente hacia el legislador electoral y anuló el premio de mayoría de ambas Cámaras, así como las listas cerradas y bloqueadas (Fernández Esquer, 2019).

Respecto al premio, el Tribunal entendió que el premio de mayoría otorgado a la lista o coalición que obtuviese una mayoría relativa de votos (a nivel nacional en la Cámara de Diputados y a nivel regional en el Senado), sin la exigencia de una cuantía mínima para su concesión, limitaba la función representativa del Parlamento, la igualdad ante la ley, así como el principio de igualdad de sufragio. Ahora bien, el Tribunal no consideró inconstitucional el premio de mayoría *per se*, el cual podía justificarse por contribuir a una finalidad constitucionalmente legítima como es la de la formación de una mayoría parlamentaria que asegure la estabilidad gubernamental y la eficiencia de los procesos de decisión en el ámbito parlamentario. En realidad, la Corte entendió que ese premio de mayoría era desproporcionado, en la medida en que su asignación no dependía de la superación de un umbral de voto mínimo razonable. Esto último creaba, a juicio de la Corte, el riesgo de que, en escenarios de una elevada dispersión del voto, una lista o coalición con un bajo porcentaje de votos, aunque superior al del resto de sus competidores, se hiciese con la mayoría absoluta de escaños en la Cámara de Diputados.

Con relación al asunto de las listas cerradas y bloqueadas, la Corte entendió que esa previsión tampoco era en sí misma inconstitucional. El problema era, más bien, el que los electores no pudieran manifestar preferencias por personas concretas en aquellos supuestos, bastante habituales, en los que se presentaban listas en circunscripciones muy grandes, que contenían un número elevado de candidatos. Esta situación suponía, a juicio de la Corte, entregar por completo el poder de decisión sobre el orden de los candidatos a los partidos y, por tanto, impedir a los electores expresar efectivamente su voluntad e influir así en la elección de sus representantes políticos concretos. En consecuencia, la Corte entendió que esta previsión violaba el principio de libertad de sufragio, al vulnerar el derecho de los votantes a elegir sus propios representantes parlamentarios.

Por lo demás, la Corte concluyó que, excepto aquellos aspectos declarados inconstitucionales, el resto de elementos del sistema electoral eran aplicables a las próximas elecciones que se celebrasen. En consecuencia, la sentencia de la Corte dio lugar a un nuevo sistema electoral, el llamado *Consultellum* (Pasquino, 2015: 295), que transformaba los sistemas de la Cámara de Diputados y del Senado en sistemas electorales proporcionales puros (sin premios de mayoría), aunque con unas elevadas barreras electorales (especialmente en el Senado), y permitiendo a los electores manifestar un voto preferencial (D'Alimonte, 2015: 286; Fusaro, 2016: 562). De modo que las élites políticas se vieron compelidas a sustituir ese sistema electoral que, al haber perdido el premio de

mayoría, había visto transformada su naturaleza en proporcional, con el objetivo de armonizar gobernabilidad y representatividad, de conformidad con el espíritu de la Sentencia 1/2014.

1.4. *Italicum* (2015-2017): el sistema electoral que jamás perdió el precinto

En mayo de 2015 el Parlamento italiano aprobaría la penúltima de las leyes electorales para la Cámara de Diputados. Su peculiaridad radica en que su entrada en vigor quedó pospuesta hasta julio de 2016. Y es que sus promotores asumían que para entonces los senadores ya no serían elegidos directamente por la ciudadanía, pues la reforma constitucional que se estaba tramitando en aquellos momentos ya se habría consumado, haciendo del Senado una cámara con poderes reducidos y subordinada a la Cámara de Diputados (Pasquino, 2015).

Aunque en un principio se barajaron propuestas como la de una versión revisada del *modelo español*, los derroteros de las negociaciones viraron hacia un sistema con premio de mayoría para el partido más votado y a una sola vuelta. Esta propuesta de reforma electoral se incluyó en el conocido como “Pacto del Nazareno”, acordado en enero de 2014 entre Matteo Renzi (PD) y Silvio Berlusconi (Forza Italia), y en el que se recogía un ambicioso paquete de reformas institucionales (Olivetti, 2015; Fusaro, 2016). Hay que tener presente que el único partido dispuesto a negociar un nuevo sistema electoral con el PD –que tras las elecciones de 2013 carecía de una mayoría suficiente en el Senado para sacar adelante la reforma por sí sólo– era Forza Italia, puesto que el M5S se había mostrado hasta entonces indisponible a cualquier forma de colaboración tanto con el centro-izquierda como con el centro-derecha.

La gestación de la ley no estuvo exenta de polémica: su tramitación se desarrolló acortando los plazos del debate parlamentario y anudando la votación final a una cuestión de confianza sobre el gobierno. Finalmente, en mayo de 2015, la ley se aprobó en la Cámara de Diputados con el 53% los votos a favor y con la mayoría de los diputados de la oposición ausentándose en el momento de la votación final. La tensión política no sólo se dejó sentir entre la mayoría y la oposición, sino que se trasladó incluso al interior del propio PD (Olivetti, 2015: 39).

Renzi, siguiendo la costumbre de Sartori, quiso imprimir solemnidad a la nueva ley electoral bautizándola como *Italicum*. Al igual que *Porcellum*, dicha ley establecía

para la Cámara de Diputados un sistema electoral que conjugaba la lógica proporcional con la mayoritaria, al prever un premio de mayoría *majority-assuring* que se adjudicaba al partido más votado. Aunque la distribución de diputados entre los partidos se efectuaba a nivel nacional de forma proporcional (fórmula Hare), la naturaleza proporcional del sistema quedaba en parte desdibujada debido al premio de mayoría. En este sentido, el premio consistía en el aseguramiento de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (340 sobre 630 escaños) al partido –no a la coalición– más votado. Más específicamente, el premio se concedía a aquel partido que en la primera vuelta superase el 40% de los sufragios; o, en el supuesto de que ninguno lograra ese porcentaje de votos en la primera ronda, se celebraba una segunda entre los dos partidos con más apoyo y se otorgaba el premio al partido vencedor de esa segunda vuelta. De esta forma se aseguraba que tras los comicios siempre habría un partido político ganador que podría sacar adelante su programa político con el respaldo de una mayoría parlamentaria.

Con relación al resto de partidos que no obtenían el premio de mayoría, el reparto de diputados se efectuaría de acuerdo a los sufragios cosechados en la primera ronda electoral. Para ello, deberían haber sobrepasado un umbral legal del 3% nacional. La idea central es que los partidos que desempeñasen tareas de oposición tendrían asegurado en todo caso un 44% de los diputados (278 de 630 escaños) en atención a los votos conseguidos en la primera vuelta. El propósito del nuevo sistema electoral consistía, por tanto, en buscar cierta armonía entre la estabilidad gubernamental y el principio representativo, conforme a la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en la Sentencia 1/2014. De ahí que uno de sus padres intelectuales calificase a *Italicum* como un sistema *majority-assuring but minority-friendly* (D’Alimonte, 2015a).

Desde la perspectiva intrapartidista, *Italicum* restituyó el voto preferencial. Y ello pese a que el compromiso inicial entre Renzi y Berlusconi confluyó en torno a las listas cerradas y bloqueadas, a demanda del líder de Forza Italia. Este cambio a lo largo del trámite parlamentario se produjo a instancias de algunas voces críticas dentro del PD que se mostraban temerosas ante la posibilidad de que Renzi aprovechara la reforma electoral para deshacerse de algunos de sus correligionarios; y ello, a pesar de las reticencias de Berlusconi a la introducción de estos mecanismos, que le podían hacer perder parte del control en la designación de sus parlamentarios (Pasquino, 2015: 297).

Pese a ello, Renzi consiguió persuadir a Berlusconi de la introducción de listas desbloqueadas, a condición de que los candidatos que encabezasen las listas estuviesen

blindados y, en consecuencia, los votantes sólo pudieran mostrar preferencias por los sucesivos integrantes de la lista hasta un máximo de dos (D`Alimonte, 2015: 288). De modo que se establecía una prelación en los candidatos que se harían con los escaños correspondientes a cada partido: primero, los cabezas de lista; y, en caso que el partido se adjudicase más escaños, éstos serían ocupados por los candidatos que hubieran obtenido un mayor número de votos preferenciales. En suma, esta forma de articular el reparto de escaños permitía a las organizaciones políticas seguir manteniendo parte del dominio sobre qué personas ocuparían sus asientos en el parlamento, aunque los votantes también adquirirían cierto poder para seleccionar qué candidatos accedían a los escaños del partido (Tabla 4.3).

Tabla 4.3. Principales características de *Italicum* (sólo Cámara de Diputados)

Tipo de sistema electoral	Sistema electoral proporcional (fórmula Hare), con premio de mayoría y posible balotaje
Año de aprobación	2015
Procesos electorales	Ninguno
Premio de mayoría	340 escaños (54%) a la lista (no coalición) que alcanzase al menos el 40% de los votos
Segunda vuelta o balotaje	En caso de que ninguna lista alcanzase el 40% de los sufragios, las dos más votadas pasaban a una segunda vuelta y la vencedora se adjudicaba el premio
Barrera electoral	3% a nivel nacional
Tipo de listas	Listas desbloqueadas, pero con cabezas de lista blindados

Fuente: Elaboración propia

Esta reforma pretendía, en definitiva, el establecimiento en el nivel nacional de una pauta de gobierno a caballo entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas, basada en la elección *cuasi* directa del Primer Ministro y en el uso de mecanismos que garantizan las mayorías claras, similar a la introducida entre 1993 y 1995 en el nivel subnacional italiano (D`Alimonte, 2015). Además de neutralizar el papel que pudieran desempeñar el M5S y los pequeños partidos, el principal objetivo de esta ley electoral era el de introducir un mecanismo de racionalización de la forma de gobierno, que posibilitase el gobierno de un único partido y en el que, por tanto, se evitase el recurso a las coaliciones que habían generado unos rendimientos tan poco satisfactorios (Fusaro, 2016).

1.5 Rosatellum (2017-¿?): la –hasta el momento– última ley electoral

1.5.1. El proceso de reforma electoral

Los temores que acompañaron a *Italicum* desde su aprobación respondían a que su funcionalidad para el sistema político italiano solo cobraría sentido en caso de que la reforma constitucional fuese exitosa. Esas reglas electorales fueron diseñadas para garantizar una mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados, dentro de un modelo en el que la relación de confianza con el Gobierno se entablaría únicamente con la Cámara Baja, mientras que el Senado quedaría relegado a un rol secundario en el esquema bicameral, y en el que su forma de elección pasaba a ser indirecta y a cargo de los Consejos Regionales. Así pues, el “pecado original” de *Italicum* consistía en que su razón de ser suponía la consumación de la reforma constitucional que aspiraba a enterrar el bicameralismo simétrico italiano (Baraggia, 2017: 273).

En diciembre de 2016 se celebró el referéndum sobre la reforma constitucional planteada por Matteo Renzi y a la que el primer ministro italiano había ligado su continuidad al frente del gobierno. En dicha consulta la sociedad italiana rechazó la reforma de la Constitución con un 60% de votos en contra (Ceccarini y Bordignon, 2017). Pero no todo acabó ahí. Poco después, la Corte Constitucional italiana dictó la sentencia 35/2017, de 25 de enero, en una decisión con la que se reafirmó en su activismo ante las reformas del sistema electoral italiano (Fernández Esquer, 2019). En dicha sentencia, la Corte declaró inconstitucionales dos puntos de *Italicum*. El primer punto anulado por la Corte fue la posibilidad de presentar candidaturas múltiples, es decir, que los candidatos que encabezaran simultáneamente las listas electorales en varias circunscripciones pudiesen escoger por cuál resultarían efectivamente electos una vez conocidos los resultados electorales. La supresión más importante, sin embargo, fue la de la segunda vuelta electoral (*ballottaggio*).

De nuevo, la Corte no afirmó que la doble vuelta fuese en sí misma inconstitucional, sino que consideró que lo era la manera en la que se había diseñado en la ley electoral, debido a la falta de modulación de sus posibles efectos distorsionadores de la representatividad. Y es que la única condición exigible a una lista para pasar a la segunda vuelta consistía en haber superado la barrera electoral del 3% de los votos a nivel nacional. Esto suponía que una lista podría acceder a esa segunda vuelta –e incluso obtener el premio de mayoría– con un reducido porcentaje de votos en la primera vuelta.

En suma, este mecanismo, sumado a otras circunstancias electorales, podría catapultar artificialmente a una lista con un escaso apoyo popular a una mayoría absoluta, lo cual suponía una alteración desproporcionada de la representatividad dentro de la Cámara de Diputados (Baraggia, 2017: 278). De nuevo, la Corte Constitucional consideró desproporcionada la forma en que pretendía propiciarse la creación de una mayoría parlamentaria, pues suponía el sacrificio de otros bienes constitucionalmente protegidos, como la representatividad o la igualdad del voto.

Por lo demás, la Corte volvió a afirmar que la ley electoral era susceptible de inmediata aplicación, excepto en lo declarado inconstitucional. De modo que se mantenía un sistema electoral proporcional, con un premio *majority-assuring* para aquel partido que lograra superar el 40% de los votos a nivel nacional. La consecuencia inmediata consistió en que se transformó un sistema electoral concebido para asegurar en todo caso la gobernabilidad, en otro en el que, aunque persistía el premio de mayoría, era muy difícil su activación, al necesitarse un partido capaz de alcanzar el 40% en una sola vuelta. Algo que se antojaba ciertamente complicado en un escenario tripolar como el que comenzaba a tomar forma en aquel momento, en el que la oferta política se encontraba notablemente fragmentada en el espacio del centro-izquierda, el centro-derecha y el Movimiento Cinco Estrellas (M5S). Y aun en el caso improbable de que algún partido lograra adjudicarse el premio en la Cámara de Diputados, la estabilidad del gobierno continuaría dependiendo también del Senado, una cámara que sería elegida a partir de un sistema de tipo proporcional puro: el *Consultellum*, sistema electoral resultante tras la sentencia 1/2014. En resumen, en ese estado de cosas, el segundo *Consultellum* resultante de la Sentencia 35/2017 podía aumentar el riesgo de la inestabilidad gubernamental, dada la posibilidad de que se conformara un Parlamento dividido, con mayorías de distinto signo político en cada una de las dos Cámaras que mantienen una relación de confianza con el Ejecutivo.

La mayoría de especialistas –y hasta el propio Presidente de la República– subrayaron la necesidad de armonizar de nuevo las leyes electorales del parlamento italiano, con el objetivo de impedir eventuales crisis políticas y situaciones de bloqueo institucional (Chiaramonte y D’Alimonte, 2018: 10). Es decir, el pronunciamiento de la Corte volvió a inyectar presión en las élites políticas para que reformasen, una vez más, el sistema electoral. De esta forma, terminó aprobándose la que en el momento de escribir estas líneas es la última de las leyes electorales aprobadas en Italia. Dicha ley electoral fue bautizada como *Rosatellum*, debido a que su impulsor fue Ettore Rosato, el entonces

líder del grupo parlamentario del Partido Democrático. Su confección fue una de las tareas más delicadas y acuciantes del breve Gobierno de Paolo Gentiloni.

En las elecciones de 2013, M5S había irrumpido con el 25% de los votos a nivel nacional, dando lugar a un nuevo formato de sistema de partidos tripolar. Eso explica que se produjese la convergencia de intereses, una vez más, entre Matteo Renzi, Silvio Berlusconi –y también Matteo Salvini en esta ocasión–, dirigentes del Partido Democrático, Forza Italia y Lega, respectivamente. En la Cámara de Diputados la ley fue aprobada por 307 votos a favor, 90 en contra y 6 abstenciones; y en el Senado por 214 votos a favor, 61 en contra y 2 abstenciones. Aunque la votación se realizó de forma secreta, fue apoyada públicamente por el PD de Matteo Renzi y del Primer Ministro Paolo Gentiloni; también por partidos del centro-derecha (Alternativa Popular), derecha (Forza Italia), o ultra derecha (Lega) y pequeños partidos que resultaron decisivos como ALA, liderada por el controvertido Denis Verdini, viejo colaborador de Silvio Berlusconi. Por el contrario, fue rechazada por Libres e Iguales (la escisión izquierdista del PD encabezada por Pierluigi Bersani y Massimo D'Alema) y, sobre todo, por el M5S que, en principio, sería el principal perjudicado.

La tramitación de la ley estuvo presidida por el desencuentro, llegando a celebrarse concentraciones en las proximidades del parlamento italiano, donde se manifestaron partidarios del M5S, a esas alturas dirigido ya por Luigi Di Maio. El símbolo de la protesta fue la de los diputados del M5S con los ojos vendados, como símbolo del “voto ciego”, haciendo referencia con ello a que los ciudadanos no podrían realizar una verdadera elección consciente. Además, la ley se tramitó de forma acelerada, vinculándose hasta en ocho ocasiones la aprobación de determinados artículos a la cuestión de confianza. Esta técnica buscaba evitar el debate parlamentario y la presentación de enmiendas, lo cual retrasaría su tramitación parlamentaria, así como disciplinar a la mayoría que daba sustento al gobierno y evitar la aparición de posibles “francotiradores”, esto es, parlamentarios que aprovechan el secreto del voto para votar el contra de las directrices de su propio partido. Finalmente, *Rosatellum* se aprobó en noviembre de 2017, apenas cuatro meses antes de las elecciones generales de 2018.

1.5.2 Tipo de sistema electoral

Rosatellum supone una vuelta a los sistemas electorales mixtos, es decir, aquellos que, como *Mattarellum*, combinan elementos proporcionales y mayoritarios. Dentro de las

categorizaciones de sistema mixtos expuesta con anterioridad, *Rosatellum* pertenece a los “sistemas paralelos”, que son aquellos en los que la adjudicación de escaños se realiza de forma separada en los circuitos proporcional y mayoritario. Italia se suma así a otros países que emplean en la actualidad este sistema, como Rusia, Japón, Tailandia, Corea del Sur o Andorra.

Rosatellum se articula de forma que cada elector disponga de dos votos contenidos en una única papeleta. Con el primero de ellos, se escoge a un candidato individual que concurre a uno de los 232 distritos unipersonales de la Cámara de Diputados; lo mismo sucede en el Senado, donde existen 116 distritos uninominales. El candidato que consigue un mayor número de votos en el distrito se adjudica el escaño, con independencia de su porcentaje de votos, siguiendo la mecánica de los clásicos sistemas mayoritarios *first past the post*.

Con el segundo voto, el elector elige a una lista de candidatos de un partido o coalición, de entre 2 y 8 nombres. Este es el circuito proporcional, donde se reparten un total de 398 diputados (sobre un base nacional), y 199 senadores (sobre una base regional), aplicando la fórmula Hare en ambos casos. Tanto en el caso de la Cámara de Diputados como en el del Senado, el componente proporcional predomina sobre el mayoritario, siendo su porcentaje de escaños de 64% y 36%, respectivamente, es decir, aproximadamente dos tercios frente a un tercio. Ahora bien, a pesar de la preeminencia del componente proporcional, debe recalcarse que, en los sistemas paralelos, el circuito proporcional no siempre puede compensar todas las distorsiones generadas en el mayoritario. Además, en este caso no existe el mecanismo del *scorporo* que sí existió en *Mattarellum* como método de compensación.

Por lo que se refiere a las barreras en la Cámara de Diputados y el Senado, se exige que los partidos reúnan el 3% de los votos a nivel nacional para poder acceder al reparto de escaños en la parte proporcional. Para los partidos que representan a minorías étnicas reconocidas oficialmente existe una barrera electoral alternativa del 20% de los votos regionales. Por lo que respecta a las coaliciones, la barrera es del 10% nacional, siendo necesario además que dentro de cada coalición exista al menos un partido haya superado el 3%. Si se cumplen estas condiciones, la coalición puede contar con los votos recibidos por todos sus partidos integrantes que obtienen al menos el 1% a nivel nacional. Sin embargo, solo los partidos que superan el 3% de los votos acceden al reparto proporcional de los escaños asignados a la coalición (Tabla 4.4.).

Tabla 4.4. Principales características de *Rosatellum*

Tipo de sistema electoral	Sistema mixto de tipo paralelo
Año de aprobación	2017
Procesos electorales	2018
Nº de escaños en elegidos en distritos uninominales del circuito mayoritario	232 (36%) en la Cámara de Diputados 116 (36%) en el Senado
Nº de escaños en elegidos en circunscripciones del circuito proporcional	386 (64%) en la Cámara de Diputados (fórmula Hare) 193 (64%) en el Senado (fórmula Hare)
Nº de escaños elegidos en las circunscripciones de italianos residentes en el extranjero	12 en la Cámara de Diputados 6 en el Senado
Barrera electoral	Ambas Cámaras: 3% partidos sin coalición; 10% coaliciones y 3% partidos dentro de coalición
Nº de votos del electoral	1 voto para ambos circuitos (no se puede realizar un voto dividido o <i>split ticket voting</i>)
Tipo de listas (en el circuito proporcional)	Cerradas y bloqueadas (entre 2 y 4 candidatos)

Fuente: Elaboración propia

En relación con la dimensión intrapartidista, la principal novedad radica en la desaparición del voto de preferencia. Es decir, la parte proporcional las listas son cerradas y bloqueadas. Aunque este aspecto pudiera parecer problemático a la luz de los antecedentes (*Porcellum*), en este caso las candidaturas son lo suficientemente cortas (entre 2 y 4 candidatos) para permitir que los electores puedan conocer a los candidatos que concurren en ellas. Además, no puede ignorarse que la posibilidad de que los electores puedan seleccionar candidatos individuales que compiten en distritos unipersonales ya confiere un considerable grado de personalización a su voto.

Ahora bien, a los electores les está vedado el llamado voto cruzado o dividido (*split ticket voting*), por lo que no les es posible votar por un candidato de un determinado partido en el distrito unipersonal y, simultáneamente, votar a una lista sin conexión con ese partido en el circuito proporcional. Algo que sin embargo sí estaba permitido en el sistema *Mattarellum*. Si el elector solo muestra su apoyo a uno de los partidos que presenta una lista de candidatos en el circuito proporcional, se entiende que su voto se extiende automáticamente al candidato asociado a dicho partido en el distrito uninominal. La segunda posibilidad es que el elector solo vote por un candidato que compite en un distrito uninominal, en cuyo caso hay dos posibilidades: si el candidato está asociado a un solo partido, se entiende que su voto también se extiende al partido que apoya a ese candidato y, por tanto, contribuye también al resultado de ese partido en el circuito proporcional; si el candidato es apoyado simultáneamente por varios partidos que concurren en coalición, el voto se distribuye de forma proporcional (*pro quota*) entre

dichos partidos en la circunscripción de que se trate. En definitiva, el elector realiza obligatoriamente una suerte de voto fusionado, limitándose a escoger entre un emparejamiento candidato-partido/coalicción predeterminado de antemano, la que supone una merma en su autonomía para elegir libremente (Chiaramonte y D'Alimonte, 2018: 12).

Lo cierto es que la ley se tramitó con una gran celeridad, bajo las acusaciones de que sus principales impulsores (Partido Democrático, Forza Italia y Lega) manipulaban el sistema electoral en su propio beneficio. El motivo reside en que esta nueva ley electoral estimula la formación de coaliciones de partidos para hacerse con los escaños en liza en los distritos uninominales. Es decir, el componente mayoritario del sistema, a pesar de suponer solamente un tercio del total, sería un incentivo institucional suficiente para que los partidos se coordinasen estratégicamente y formasen coaliciones con las que competir en mejores condiciones que haciéndolo en solitario, perjudicando así al M5S, partido que ha hecho gala de negarse a formar alianzas electorales con ninguna otra fuerza política. En suma, este nuevo sistema electoral parecía estar diseñado para frustrar las aspiraciones de gobierno del M5S, algo que como sabemos tras las elecciones de 2018 no ha sido así.

Poco después de la aprobación de la reforma, comenzaron a surgir las dudas en el seno del Partido Democrático sobre si se había hecho un favor a sus adversarios. Por un lado, incentivó a que los partidos de centro-derecha, que hasta la reforma electoral se encontraban divididos y no tenían alicientes para concurrir juntos bajo unas reglas electorales proporcionales, se presentasen finalmente en coalición electoral. Además, la introducción de distritos uninominales se basaba en la creencia de que ello generaría dificultades al M5S, al carecer dicho partido de candidatos con conexiones locales fuertes capaces de atraer votos para sí. Sin embargo, esa idea ignoraba que la estructura de la papeleta y el voto fusionado inducían al votante a adoptar un atajo cognitivo simple, consistente en elegir una etiqueta de partido. En definitiva, los impulsores de la reforma, y especialmente el Partido Democrático, incurrieron en importantes errores de cálculo sobre los beneficios de la reforma electoral, y subestimaron el éxito que tendría el M5S, especialmente en el sur del país (Floridia, 2018).

En las elecciones de 2018, la coalición de centro-derecha fue la más votada, obteniendo el 37% de los votos en total, consumándose el *sorpasso* intrabloque de la Lega (17,3%) frente a Forza Italia (14%). Por su parte, la coalición de centro-izquierda,

encabezada por el Partido Democrático, sufrió un importante retroceso (23% del voto). El M5S, que había concurrido en solitario, fue el partido vencedor de las elecciones con un 32,7% de los votos. Estos resultados condujeron a un parlamento sin un vencedor claro (*hung parliament*), que dio lugar a un tortuoso proceso de formación de gobierno, que finalmente se saldó con un ejecutivo de coalición populista entre M5S y la Lega, a pesar de que haber concurrido este último en alianza electoral con Forza Italia (Chiaramonte *et al.*, 2018).

A pesar de que el sistema electoral utilizado posee un tercio de escaños que se distribuyen de forma mayoritaria, dicho sistema desplegó unos niveles de desproporcionalidad intermedios (4,5 en el índice de mínimos cuadrados de Gallagher), significativamente más bajos que los de las elecciones de la conocida como *Segunda República*. Los principales beneficiados por los efectos mayoritarios del sistema electoral fueron la coalición de centro-derecha (que se hizo con el 87% de los distritos uninominales del norte del país) y el M5S (que hizo lo propio en el 83% de los distritos uninominales del sur), los cuales recibieron primas importantes. Esto supuso que la considerable desproporcionalidad que jugó en favor de la coalición de centro-derecha en el norte fuese compensada casi en su totalidad por la desproporcionalidad en favor del M5S en el sur. En consecuencia, la gran perjudicada fue la coalición de centro-izquierda, por no lograr adjudicarse apenas distritos uninominales, y por su pésima actuación en su feudo tradicional: las cuatro regiones que tradicionalmente han constituido el “cinturón rojo” del país (Chiaramonte y D’Alimonte, 2018: 13-15).

Este proceso reformista evidencia, en suma, que las reformas electorales dominadas por supuestos intereses a corto plazo de los partidos en el poder y ejecutadas de forma precipitada –o al menos no pergeñadas con la suficiente reflexión sobre los objetivos perseguidos–, corren el riesgo de no anticipar el impacto de efectos imprevistos o de variables políticas que no se tienen en cuenta de manera suficiente (Floridia, 2018).

1.6. Conclusiones sobre los procesos reformistas en el nivel nacional

La efervescencia reformista del sistema electoral nacional italiano supone un caso desviado respecto a la habitual ausencia de reformas en el universo de los sistemas electorales de las democracias establecidas. No en vano, y como señala Antonio Floridia (2018), la reforma electoral se ha convertido en el sistema político italiano en un asunto objeto de debate político permanente.

Limitándose a las reformas electorales de lo que se conoce como *Segunda República*, el cambio de sistema electoral acontecido en 1993 (*Mattarellum*), parece encajar en ese grupo de reformas motivadas por situaciones históricas extraordinarias por las que atraviesa un país (Nohlen, 2004: 385). En este sentido, la reforma italiana de 1993 representa el prototipo de reformas electorales en las que el resultado final del proceso viene determinado por la interacción que se produce entre los ciudadanos y las élites partidistas (*elite-mass interaction*), como demuestra el importante papel de la sociedad civil movilizadora en torno a los referéndums abrogativos que tuvieron lugar a principios de los años noventa en un contexto de crisis de régimen (Renwick, 2010).

A diferencia de *Mattarellum*, el proceso de reforma de 2005, *Porcellum*, fue enteramente conducido por las élites partidistas y, más concretamente, por las de los partidos que conformaban el gobierno de coalición de centro-derecha liderado por Silvio Berlusconi (*elite majority imposition*). Se trató de un proceso que, además de estar guiado por un intento de grosera manipulación electoral por parte de los partidos gobernantes para perjudicar a los partidos del centro-izquierda, se desarrolló dentro de una negociación intracoalicional. Así, fue un proceso en el que entraron en juego múltiples dimensiones sobre los posibles efectos esperados de la reforma electoral para cada uno de los partidos impulsores y que solo culminó cuando se acomodaron los intereses de las cuatro fuerzas políticas integrantes de la coalición (Renwick *et al*, 2009; Baldini, 2011).

Por lo que respecta a los procesos reformistas de 2015, *Italicum*, y 2017, *Rosatellum*, hay que señalar el importante papel que desempeñaron las intervenciones judiciales. Aunque los pocos autores que han prestado atención a la actuación de los jueces en los procesos de reforma electoral se han limitado a afirmar que éstos juegan un papel poco relevante (Renwick, 2010: 13-14), los recientes pronunciamientos de la Corte constitucional italiana (1/2014 y 35/2017) evidencian el rol cada vez más activo de los tribunales en los procesos de reforma electoral y obligan a reconsiderar seriamente la anterior afirmación. No es posible comprender el nacimiento de *Italicum* y *Rosatellum* sin las sentencias de la Corte Constitucional italiana que, al declarar inconstitucionales algunos aspectos clave de las anteriores leyes electorales, transformaron por completo la mecánica de los sistemas electorales originales (*Pocerllum* e *Italicum*). Esos pronunciamientos judiciales generaron presión en las élites políticas para aprobar nuevas leyes electorales que sustituyeran los sistemas electorales *desfigurados*, respetando los criterios constitucionales establecidos en las las sentencias judiciales (Masseti y

Farinelli, 2019). Esto último entronca con evidencia empírica reciente que apunta a que la existencia de instancias judiciales que realicen la función de control de constitucionalidad de las leyes tiene un efecto positivo sobre la posibilidad de que se produzcan reformas electorales (Núñez y Jacobs, 2016). Por tanto, en lugar de ser considerados únicamente como meros *veto players* por su capacidad para obstaculizar las reformas, los tribunales también pueden ser actores desencadenantes de procesos de reforma electoral.

Una vez creada esa necesidad de reforma electoral, tanto *Italicum* como *Rosatellum* pueden reconducirse a procesos de reforma electoral dominados por las élites partidistas en el poder, en este caso, controlados por los líderes de los entonces principales partidos del centro-izquierda (Matteo Renzi, líder Partido Democrático) y del centro-derecha (Silvio Berlusconi, líder de Forza Italia) con el objetivo de perjudicar al M5S. Aunque en el caso de *Rosatellum*, las primeras elecciones a las que se ha aplicado han certificado que sus impulsores, a pesar de buscar el rédito electoral con la reforma, cometieron errores de cálculo al menospreciar la potencial fuerza electoral del M5S.

2. Los sistemas electorales en el nivel regional

2.1 La evolución de los sistemas electorales de las Regiones de Estatuto ordinario

2.1.1 El sistema electoral durante la *Primera República italiana*

El artículo 122 de la Constitución Italiana, hasta su reforma de 1999, encomendaba al Estado central la competencia para regular por ley estatal los sistemas electorales de los Consejos Regionales (los parlamentos regionales) de las Regiones de Estatuto ordinario, así como el número de consejeros (diputados regionales). Las regiones ordinarias nacieron en 1970, con ocasión de las primeras elecciones a sus respectivos Consejos regionales, las cuales estuvieron precedidas por la entrada en vigor de la primera ley electoral para las regiones: la Ley n° 108/1968. Esta legislación nacional italiana establecía una regulación unitaria para los sistemas electorales de las regiones ordinarias. Es decir, hubo un tiempo en el que todas las regiones ordinarias compartían una misma forma de gobierno (parlamentaria) y un mismo sistema electoral (de tipo proporcional).

Los Consejos Regionales eran elegidos conforme a un sistema proporcional que empleaba la fórmula Hagenbach-Bischoff (más conocida en la jerga internacional como Droop) y existía un mecanismo de recuperación de votos y escaños residuales en el

ámbito regional a partir de la fórmula Hare. El territorio de cada región se dividía en circunscripciones coincidentes con las provincias. No se establecía ningún tipo de barrera electoral. Además, se permitía a los electores manifestar entre uno y tres votos preferenciales, según el número de consejeros a elegir en la circunscripción. Este sistema electoral, que primaba el principio de representatividad sobre la gobernabilidad, propició en buena medida el formato del sistema de partidos nacional, produciéndose una elevada fragmentación parlamentaria y gobiernos basados en coaliciones partidistas amplias.

Esta situación en la que todas las Regiones ordinarias tenían un mismo sistema electoral respondía a una concepción clara sobre el diseño institucional entre el Estado central y las regiones, según la cual debía existir un modelo homogéneo en ambos niveles. En este sentido, dada la estrecha relación entre las reglas electorales y la forma de gobierno, debía procurarse la semejanza institucional entre las regiones y el Estado, por lo que el sistema electoral debía erigirse como un elemento uniformador (Grosso, 2012: 101). La homogeneidad de sistemas electorales, todos proporcionales y similares entre sí, no se limitaba a los parlamentos regionales, sino que se extendía a la elección de la Cámara de Diputados, al Senado e incluso a las elecciones provinciales y comunales, de forma que podía hablarse de un Derecho electoral general, en el sentido de que se utilizaban criterios, principios y parámetros equivalentes en todos los procesos electorales italianos (Gavara, 2004: 100). En definitiva, la legislación nacional italiana estableció durante décadas una regulación unitaria que condujo al mimetismo en materia electoral en todos los niveles de gobierno.

2.1.2 La instauración del *Tatarellum*

Sin embargo, a finales del siglo XX, el escenario político italiano experimentó una abrupta transformación. En la década de los noventa comenzaron a introducirse dispositivos mayoritarios (distritos uninominales, elección directa del vértice del poder ejecutivo y premios de mayoría) en el marco normativo que configura la forma de gobierno y los sistemas electorales de todos los niveles territoriales. Lo que se pretendía con ello era satisfacer las demandas de estabilidad gubernamental, alternancia político-programática y simplificación del escenario político existentes en aquel momento. Este período reformista afectó a los distintos niveles de gobierno italianos. Así, en el nivel nacional, arrancó con el referéndum sobre la introducción de la preferencia única para la Cámara de Diputados en 1991, continuó con el segundo referéndum de 1993 y las

sucesivas reformas electorales en la Cámara de Diputados y el Senado (sistema *Mattarellum*). En el nivel regional, se reflejó en la aprobación de las leyes electorales de Cerdeña y Sicilia de 1992 que introdujeron elementos mayoritarios y supusieron el germen de la reforma electoral de las regiones ordinarias unos años después. En el nivel local, se introdujo la elección directa de los alcaldes y presidentes provinciales en 1993. Ese período reformista de la primera mitad de la década de los noventa concluyó, finalmente, con la instauración del modelo *Tatarellum* para las regiones ordinarias a partir de 1995.

Así pues, el gran hito de la transformación en el ámbito institucional regional sería la aprobación, desde el nivel nacional, de la Ley n° 43/1995, también conocida como *Ley Tatarella*. El calificativo de la ley obedece a que su principal impulsor fue Giuseppe Tatarella, diputado del reaccionario Movimiento Social Italiano, partido que formó parte de la coalición del primer Gobierno presidido por Silvio Berlusconi. Esta norma impuso un nuevo modelo electoral, de tipo mixto, común para las quince regiones ordinarias. No obstante, cabe destacar que la ley electoral de Cerdeña, aprobada en 1992, actuó como precedente directo del sistema electoral *Tatarellum* (Gavara 2004: 100 y 117-118). Dicho de otro modo, *Tatarellum* adoptó como modelo de inspiración para las elecciones de las regiones ordinarias la normativa ya elaborada por la ley electoral sarda y las reformas introducidas en la misma en 1992 (Gavara y Vallès, 2007: 265).

Al igual que sucedía en el ámbito nacional, también en el regional se había venido vertiendo críticas al sistema electoral proporcional tradicional, al que se acusaba de haber contribuido a la ingobernabilidad, así como de la escasa influencia del elector en la formación de gobiernos. Eso explica que el principal propósito del nuevo marco electoral regional consistiese en la introducción de componentes mayoritarios en las reglas electorales, que garantizaran mayorías parlamentarias amplias, capaces de asegurar ejecutivos regionales estables. Asimismo, se incorporaron incentivos para estructurar la competición interpartidista siguiendo un modelo de carácter bipolar que habría de reposar sobre dos coaliciones alternativas, lo cual favorecería la posibilidad de alternancia en el gobierno.

Merece la pena explicar con detalle el funcionamiento de este sistema electoral, al menos por cuatro motivos. Primero, porque fue el sistema electoral empleado en las quince regiones ordinarias italianas tanto en las elecciones regionales de 1995 (D'Alimonte, 1995), como en las del año 2000 (Newell, 2000; Chiaramonte y

D'Alimonte, 2001). Segundo, porque este sistema electoral continúa todavía vigente en su integridad en algunas regiones que, a pesar de la reforma constitucional de 1999 que permite a las regiones ordinarias dotarse de un sistema electoral propio, aún no han hecho uso de su capacidad de diseñar sus propias reglas electorales. Tercero, porque el sistema electoral *Tatarellum* ha continuado representando el modelo referencia para las regiones ordinarias que sí han elaborado sus propios sistemas electorales y que, pese a introducir pequeñas variantes, se han mantenido dentro del gran patrón electoral esbozado en 1995. Y, por último, porque *Tatarellum* también ha sido el estándar de referencia para los sistemas electorales de la mayoría de regiones especiales a partir del siglo XXI por expresa voluntad de éstas.

El llamado *Tatarellum* es un sistema electoral realmente complejo en su funcionamiento y difícil de clasificar (D'Ignazio, 1997; D'Alimonte, 2000). Se trata de un sistema mixto, a una sola vuelta, en el que el elector dispone de dos votos –aunque su soporte físico es una única papeleta dividida en dos partes–. Existe, además, un premio de mayoría de tipo *majority-assuring* y está prevista la existencia de barreras electorales.

Con el primer voto, cuatro quintas partes de los escaños del Consejo Regional (80% del total) se eligen de forma proporcional sobre la base de circunscripciones provinciales (cuota Droop en un primer nivel de reparto provincial; y cuota Hare en un segundo nivel o *tier* de reparto regional de aquellos votos y escaños no asignados). Mientras que, con el segundo voto, la quinta parte de escaños restante (20% del total) se elige por un sistema mayoritario sobre la base de una circunscripción regional. A esta circunscripción regional se presentan listas en las que, en un primer momento (elecciones regionales de 1995), aparecía expresamente indicado el nombre del candidato propuesto por la lista coaligada para desempeñar el cargo de Presidente de la Región. Cada lista regional debe estar necesariamente conectada, por tanto, con un grupo de listas provinciales que concurra al menos en la mitad de provincias de la región; mientras que las listas provinciales, por su parte, deben estar conectadas obligatoriamente con una lista regional.

Este sistema previó por primera vez la existencia de barreras electorales para las regiones italianas. Así, se estableció un sistema de barrera múltiple: barrera electoral del 3% regional para las listas provinciales; aunque éstas podían evitar dicha barrera si concurrían coaligadas con una lista regional que superase el 5% de los votos válidos regionales. Es posible adelantar que, lejos de actuar como un mecanismo para contener

el número de partidos parlamentarios, las barreras han generado incentivos para que pequeños partidos –muchos de ellos por debajo del 3% de los votos– se incorporen a grandes coaliciones preelectorales *catch-all* (*acchiappatutto*, en italiano). Estos partidos, sin embargo, acostumbran a escindirse en numerosos grupos parlamentarios al alcanzar representación. Algo hasta cierto punto buscado –o al menos no evitado–, habida cuenta de que en los debates parlamentarios que acompañaron la formulación de la ley *Tatarellum* se evidenció un amplio consenso a favor de un sistema que no restringiese la representatividad, es decir, que no obstaculizase la entrada de las fuerzas políticas menores (D’Alimonte, 2000: 30).

Como se ha señalado, el elector dispone de dos votos. Tiene la posibilidad de dividir su voto (*split-ticket voting*, en inglés; *voto disgiunto*, en italiano), pudiendo apoyar a una lista provincial y a otra regional de distinto signo político, sin necesidad de que estén vinculadas entre sí. Además, puede expresar un único voto preferencial entre los integrantes de las listas provinciales, frente a los tres o cuatro de los que disponía en el sistema electoral anterior. En cambio, las listas regionales son cerradas y bloqueadas, por lo que el elector no puede manifestar preferencias.

Conviene aclarar cómo se asignan los escaños en la circunscripción regional, es decir, cómo funciona esa parte mayoritaria del sistema que actúa como un premio de mayoría para la lista regional que obtenga el mayor número de votos. Hay que partir de la premisa de que el premio garantiza al partido o coalición de partidos vencedores la mayoría absoluta en el Consejo regional, es decir, es de tipo *majority-assuring* (Chiaromonte, 2011). Sin embargo, el premio no tiene por qué ser siempre y en todo caso igual al 20% de los escaños que corresponden a la circunscripción regional. Puede que así sea, pero también puede ser inferior o superior, por lo que se trata de un premio de cuantía variable. Veamos los distintos supuestos posibles, para así aclarar el complejo mecanismo (Musella, 2011).

En caso de que los partidos vinculados a la lista regional más votada ya hubiesen logrado la mayoría absoluta de escaños en la parte proporcional (lo que exige alcanzar algo más del 60% de los votos en la arena proporcional), el premio se reduce a la mitad: el 10% de los escaños. De modo que el otro 10% se reparte entre los restantes partidos de forma proporcional a partir de la cuota Hare: se trata del llamado “premio de la oposición”. El legislador quería en este último caso limitar los escaños extra que obtiene

la coalición vencedora sobre las otras, pues, una vez asegurada la gobernabilidad regional, lo que se pretende es potenciar la representación del pluralismo político.

En cambio, cuando los partidos vinculados a la lista vencedora a nivel regional no hubiesen logrado ya más de la mitad de los escaños del parlamento en la parte proporcional, la atribución del premio del 20% de los escaños a dicha lista es siempre completa: resultan electos todos los candidatos que forman parte de la lista regional vencedora y que van encabezados por el candidato a presidente regional.

Ahora bien, pueden darse supuestos en los que la suma de ese premio del 20% de los escaños, sumado a los obtenidos por los partidos aliados en la parte proporcional, no sea suficiente para garantizar el 55% o el 60% a la coalición ganadora. En ese caso, el sistema *Tatarellum* prevé la activación de un segundo premio –o la ampliación del primero, como quiera interpretarse–. El nuevo premio consiste en la atribución a la coalición vencedora del 60% de los escaños –en caso de que la lista regional haya obtenido más del 40% de los votos– o del 55% de los escaños –en caso de que la lista regional haya obtenido menos del 40% de los votos. En esas circunstancias, por tanto, se procede a incrementar el tamaño del parlamento con escaños adicionales (*seggi aggiuntivi*), con el fin de garantizar ese porcentaje de escaños para la coalición vencedora³⁷. Esos escaños adicionales se atribuyen a las mejores listas provinciales vinculadas a la coalición regional vencedora. Este mecanismo por el cual se aumenta el número de escaños, se justifica en la idea de conceder un premio *majority-assuring* sin por ello tener que sustraer escaños ya conseguidos por las restantes listas provinciales de otras fuerzas políticas (Tabla 4.5.).

Pese a la complejidad que presenta el funcionamiento de este sistema electoral, debe quedar claro que, aunque la cuota proporcional del sistema es claramente superior a la mayoritaria, es el segundo voto, el dirigido a la parte mayoritaria del sistema, el que determina la correlación de fuerzas en el Consejo Regional. No en vano, es ese voto el que decide qué coalición regional se hace con el 20% de los escaños de la parte mayoritaria; y, si es preciso, a quién corresponde el premio de mayoría adicional para alcanzar el 55% o el 60% del total de los escaños. De modo que el objetivo del sistema es claro: asegurar en todas las circunstancias que la coalición ganadora a nivel regional y, por tanto, el candidato a presidente vencedor, cuenten con el respaldo de una mayoría

³⁷ En las elecciones de 1995 se amplió en seis casos el tamaño de los Consejos Regionales; en 2000, se amplió en dos; en 2005, se amplió en un caso; y en 2010, se amplió en dos casos (Musella, 2011: 193).

absoluta de escaños en el parlamento. Dicho de otro modo, los electores saben antes de las elecciones con absoluta certeza que una de las coaliciones en liza será la vencedora y se hará con una mayoría en el Consejo de, al menos, el 55% de los diputados; mientras que el resto de partidos tendrán que conformarse con los restantes escaños de la parte proporcional (Chiaromonte, 2000: 16-17). En suma, se trata de un sistema concebido como proporcional en la representación de las fuerzas políticas, pero mayoritario en la decisión y atribución final de escaños, y que asegura en todo caso la formación de una mayoría parlamentaria.

Tabla 4.5. Principales características de *Tatarellum*

Tipo de sistema electoral	Sistema electoral mixto con premio de mayoría
Año de aprobación	1995
Procesos electorales	Desde 1995 en adelante
Porcentaje de escaños del circuito mayoritario vs. porcentaje de escaños circuito proporcional	20% (lista regional) vs. 80% (listas provinciales)
Premio de mayoría	Premio de mayoría de tipo <i>majority-assuring</i> que se activa si es necesario para alcanzar la mayoría absoluta
Barrera electoral	3% regional para las listas provinciales; posibilidad de evitar la barrera si están coaligadas con lista regional que supere el 5% regional
Nº de votos del elector	2 (con posibilidad de voto dividido)
Tipo de listas	Cerradas y desbloqueadas (1 voto preferencial en las listas provinciales)

Fuente: Elaboración propia

Así las cosas, además de fomentar una competición bipolar en torno a dos grandes bloques políticos, el principal propósito de *Tatarellum* fue priorizar la gobernabilidad. Con ese objetivo, se trató de dotar de una mayor estabilidad al ejecutivo regional, fabricando para ello mayorías parlamentarias a través del premio de mayoría de tipo *majority-assuring*, al no estar condicionadas a la superación de un determinado umbral de votos o escaños (Musella, 2011). Ello se hizo tratando de sacrificar lo menos posible el pluralismo partidista, a partir del mantenimiento de un sistema electoral proporcional, limitando la cuantía del premio de mayoría en caso de ser prescindible y estableciendo barreras electorales poco exigentes (D'Alimonte, 2000). Por último, se abrió camino a una incipiente presidencialización de la forma de gobierno regional, pues los partidos se vieron obligados a coordinarse en torno a candidatos presidenciales comunes, formando grandes coaliciones preelectorales encabezadas por candidatos a la presidencia de la

región. Si bien es cierto que en un primer momento –elecciones de 1995– los candidatos a Presidente lo fueron aún en un sentido político, sin que existiese ninguna obligación jurídica de que, aquellos que encabezasen la lista regional, fueran los únicos legitimados para aspirar a la Presidencia.

A pesar de que existieron demandas de reforma constitucional para alterar el diseño institucional de las regiones ordinarias, el carácter anticipado de las elecciones generales de 1994 evidenció el insuficiente consenso para aprobar una reforma constitucional que introdujese la elección directa del presidente regional y ampliase la autonomía estatutaria de las regiones. Por ello, se impuso una reforma de la ley electoral de 1968 de un modo un tanto apresurado, dos meses antes de las elecciones regionales de 1995, y lo bastante simple como para poder ser de inmediata aplicación respetando los márgenes constitucionales (Pizzetti y Di Giovine, 1996). El sistema electoral *Tatarellum* fue creado en una situación de convulsión política, pero esa coyuntura crítica no condujo a que el modelo resultante en el nivel regional reflejase las propuestas surgidas previamente en el debate académico y político que gozaban de un mayor respaldo y que apuntaban a una reforma más amplia (D’Ignazio, 1997: 437). Por ejemplo, la renuncia a los distritos uninominales que se habían adoptado dos años atrás en el nivel nacional tuvo que ver, en parte, con razones puramente contingentes, como fue la falta de tiempo para diseñar esos distritos en el nivel regional (Fusaro, 2000: 39). Se puede concluir, por tanto, que el sistema electoral resultante no fue fruto de una reforma todo lo ambiciosa que podría haber sido.

2.1.3 La elección directa del Presidente y la posibilidad del “federalismo electoral”

Ese carácter inconcluso de la reforma introducida por la *Ley Tatarella* explica que las reformas institucionales en el ámbito regional no se detuviesen en 1995. Así, el proceso de presidencialización de las regiones habría de consolidarse definitivamente con la adopción de la Ley Constitucional nº 1/1999, que reformó el artículo 122 de la Constitución italiana para introducir la elección directa del Presidente por el cuerpo electoral –ahora sí, a todos los efectos jurídicos–. Esta importante reforma estableció, de forma transitoria, una disciplina común para todas las regiones ordinarias, basada en el sistema electoral *Tatarellum* de 1995, al que se le incorporó la elección directa del Presidente como elemento novedoso (Fusaro, 2000).

Con ello se emulaba la previa introducción en el nivel local y regional de la elección directa del vértice de los ejecutivos. Fue una ley regional de Sicilia, aprobada el 26 de agosto de 1992, la primera norma italiana que estableció la elección directa del *Sindaco* o alcalde, y la que abrió con ello el camino hacia la personalización de la política italiana (Gavara, 2004: 115). Por su parte, una ley electoral regional de Cerdeña, aprobada solo un día después, el 27 de agosto de 1992, también estableció la elección directa, en este caso del Presidente regional, y con un mecanismo que contemplaba incluso una segunda vuelta para su elección. La elección directa de la cabeza de los ejecutivos se afianzó definitivamente con la ley nacional de 25 de marzo de 1993, que extendió la elección directa de los alcaldes y presidentes de provincia a la mayor parte del nivel local italiano (Fabbrini, 2001). Todo ello permitió una renovación de la clase política italiana a partir de la aparición de nuevas personalidades.

En las ciudades y provincias de las regiones ordinarias se introdujo en 1993 una forma de gobierno bautizada como “neoparlamentaria”, basada en la elección directa y simultánea de la cabeza del ejecutivo (alcalde o presidente de provincia) y de la asamblea local (Groppi, 2008:166-167). La reforma en el nivel local prosperó en un escenario político tremendamente favorable a las reformas institucionales. De hecho, debido al previsible éxito del referéndum abrogativo (declarado admisible por la Corte Constitucional en la sentencia nº 33/1993, de 4 de febrero) de la ley que regulaba la elección de los órganos municipales, se llevó a cabo la reforma del sistema electoral municipal (D’Ignacio, 1997: 432). Dicho sistema electoral se puso en práctica por vez primera en las elecciones municipales de abril de 1995.

El nivel local representaba, por tanto, un banco de pruebas y resultaba especialmente útil para comprobar los efectos que ocasionaban los procesos de reforma electoral puestos en marcha. Concretamente, la importancia de la reforma del gobierno local residía en que era el primer experimento de “democracia inmediata”, capaz de acabar con el sistema de mediación de los partidos. Por tanto, la reforma no sólo supuso una innovación institucional en el gobierno local, sino que abrió el camino a las trayectorias reformistas que emprenderían otros niveles de gobierno (D’Ignacio 1997: 435-437).

Así pues, siguiendo la senda trazada por el nivel local y por la región de Cerdeña, se instauraría la elección directa del Presidente en las regiones ordinarias en 1999. Debe entenderse, pues, como una respuesta a la crisis de la partitocracia y el sentimiento de

frustración de los electores italianos por su incapacidad a la hora de influir en la formación de los gobiernos. Se vio en la elección directa y en la personalización de la política una posible solución a estos problemas, inyectándose para ello una dosis de legitimación reforzada al líder del ejecutivo regional. Eso explica que también se permitiese obtener representación al líder de la oposición, es decir, al candidato a presidente no electo que obtuviese el segundo mayor respaldo popular (a partir de la cláusula llamada *miglior perdente*), concediéndosele el último escaño asignado a una de las listas provinciales a él vinculadas.

Lo cierto es que la elección directa del Presidente supuso un auténtico cambio en la forma de gobierno regional. Esta decisión implicó un abandono por parte de las regiones ordinarias del modelo constitucionalmente delineado e implementado por los legisladores estatutarios en los años setenta. Se pasaba así de un modelo de gobierno parlamentario con elementos de forma asamblearia, a un modelo *neoparlamentario* con elementos de los regímenes presidencialistas. Aunque se incluyeron otras novedades que afectan a lo que se entiende como forma de gobierno, el rasgo más relevante de este modelo híbrido sería la existencia de una elección popular directa en la que, simultáneamente, se elige tanto al vértice del ejecutivo regional (Presidente de la Junta) como al órgano representativo (Consejo regional). Ahora bien, aunque el jefe del ejecutivo es elegido directamente por los votantes, debe contar al mismo tiempo con la confianza de la asamblea regional, un rasgo inequívocamente parlamentario. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los modelos parlamentarios, una moción de censura que prospere o la renuncia del propio presidente implican la disolución automática del parlamento y la celebración de elecciones anticipadas tanto para la asamblea como para la presidencia (Fusaro, 2007). Por consiguiente, la vinculación entre el jefe del gobierno y el parlamento no se limita únicamente a su origen en el voto popular simultáneo, sino que su mandato democrático continúa vinculado en todo momento, en virtud de la cláusula *simul stabunt simul cadent*. Este mecanismo desencadena la disolución automática del parlamento regional y la inmediata convocatoria de elecciones en caso de que el Presidente dimita, o bien en caso de su remoción si prospera una moción de censura (Gavara, 2004: 102). Así pues, a los mecanismos ideados para garantizar la estabilidad parlamentaria como el premio de mayoría, ha de sumarse la cláusula *simul stabunt simul cadent* que refuerza aún más si cabe la racionalización de la forma de gobierno regional.

De modo que la forma de gobierno neoparlamentaria, adoptada en un primer momento en el nivel municipal, hizo fortuna también en las regiones. De hecho, se asumió que era el arquetipo de una nueva organización del subsistema político subnacional. La capacidad del sistema *Tatarellum* y de la elección directa del presidente para satisfacer las demandas de una mayor personalización del liderazgo del gobierno y para aumentar la “decisividad” o influencia de los electores sobre la formación de gobiernos, así como su utilidad para reestructurar en clave bipolar el sistema de partidos (rasgos que al mismo tiempo no impidieron que los partidos mantuviesen sus identidades diferenciadas aun dentro de grandes coaliciones preelectorales), hicieron especialmente adecuado el nuevo diseño institucional para las regiones como forma de canalizar su particular transición a la *Segunda República italiana* (Chiaramonte y Vassallo, 2001).

En cualquier caso, hay que insistir en que este diseño institucional fue concebido para permanecer en vigor provisionalmente, en tanto que las regiones no eligiesen su respectiva forma de gobierno (Fusaro, 2007). Y es que la reforma del artículo 122 de la Constitución en el año 1999 dotó a las regiones ordinarias de lo que se conoce como potestad estatutaria reforzada, es decir, la capacidad para diseñar de forma exclusiva su forma de gobierno y su sistema electoral mediante la aprobación de sus propios Estatutos y leyes electorales (Tarli Barbieri, 2007). Es decir, tanto la forma de gobierno como el sistema electoral se concibieron con fecha de caducidad, aunque indeterminada. De esta forma, la idea de la necesaria uniformidad en los diferentes niveles de gobierno terminó por abandonarse y se permitió que las regiones ordinarias optasen por la forma de gobierno y el sistema electoral que considerasen más apropiados para sus características territoriales, demográficas y sociopolíticas; una autonomía de la que las regiones especiales habían disfrutado desde sus orígenes. Se abrió así paso la idea del *federalismo electoral* en el conjunto de las regiones italianas.

Cabe introducir, no obstante, ciertas matizaciones respecto a la competencia plena de las regiones ordinarias a la hora de regular su sistema electoral. Y es que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, éstas deben respetar los principios fundamentales que establezcan las leyes estatales, tal y como señala el artículo 122 de la Constitución italiana (Gavara, 2004: 104-107). Estos principios generales en materia electoral están recogidos en la ley marco estatal nº 165/2004, que concretó los fundamentos que debían respetar los nuevos sistemas electorales de las regiones ordinarias, a saber: sistemas

electorales que faciliten la construcción de mayorías estables y que, a su vez, aseguren la representación de las minorías.

Aunque esos principios genéricos requieren de una concreción en sistemas electorales reales, parecen estar claramente inspirados en el propio modelo *Tatarellum* (Tarli Barbieri, 2007: 56). Más allá de eso, puede deducirse que no serían admisibles sistemas electorales exclusivamente mayoritarios; como tampoco serían aceptables aquellos que, aun siendo formalmente proporcionales, contengan barreras electorales o premios de mayoría demasiado elevados que, en consecuencia, reduzcan la representación de las minorías políticas más allá de los requisitos razonables de estabilidad y gobernabilidad (Grosso, 2012: 107). Desde una perspectiva distinta, esos mandatos han otorgado cobertura a la introducción de premios de mayoría de forma generalizada, la mayor parte de los cuales son de tipo *majority-assuring*; así como cláusulas introducidas en algunas regiones que aseguran en todo caso un porcentaje de escaños mínimos a los partidos de la oposición.

2.1.4 Las nuevas leyes electorales regionales: el arranque del federalismo electoral

A partir de 2004, algunas regiones ordinarias comenzaron a intentar desarrollar sus propios sistemas electorales. Ahora bien, tal y como determinó la Corte Constitucional italiana, para poder aprobar sus propias leyes electorales, las regiones ordinarias precisaban de la previa aprobación del Estatuto de Autonomía, lo cual retrasó la elaboración de nuevos sistemas electorales que introdujesen innovaciones respecto al sistema *Tatarellum*. Hubo siete regiones ordinarias cuyos Estatutos se aprobaron y entraron en vigor antes de la celebración de las elecciones de 2005 (Apulia, Calabria, Emilia-Romaña, Lacio, Marcas, Piamonte y Toscana), pero sólo cuatro de ellas consiguieron aprobar nuevas reglas electorales para dichos comicios. Así, Apulia, Calabria, Lacio y Toscana fueron las únicas regiones que lograron aprobar, primero, sus nuevos Estatutos, y, después, sus nuevas leyes electorales, para que los nuevos sistemas electorales fuesen aplicables a las elecciones regionales de 2005 (Florida, 2005a).

Las regiones de Abruzos y Marcas, por su parte, también aprobaron sus leyes electorales en 2004, pero ambas fueron impugnadas por el Gobierno central, precisamente por haber sido aprobadas con anterioridad a la entrada en vigor de sus respectivos Estatutos. En el caso de Abruzos, su ley fue finalmente declarada inconstitucional en la Sentencia 196/2003 de la Corte Constitucional, por no haber aprobado aún su Estatuto,

de modo que su Asamblea Regional terminó por abrogar dicha ley. Mientras que Marcas, ante la impugnación del Gobierno en la que éste alegó los mismos motivos por los que la Corte declaró inconstitucional la ley electoral de Abruzzo, tomó nota y estableció que la nueva ley electoral regional se aplicaría después de la entrada en vigor del nuevo estatuto, postergando su estreno a las siguientes elecciones regionales de 2010.

La autonomía electoral comenzó, pues, a emplearse lentamente, en la medida en que fueron pocas las regiones que se dotaron de sistemas electorales propios cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo. Además, la autonomía electoral se ejerció también con moderación, pues todas las Regiones que aprobaron sus respectivas leyes electorales adoptaron, aun con matices, sistemas electorales muy similares al que reemplazaban: sistemas mixtos, con premios de mayoría, y elección directa del presidente regional (Chiaromonte, 2007). La capacidad de innovación de estos nuevos sistemas electorales fue limitada, introduciéndose sólo cambios que cabría calificar de incrementales: correcciones puntuales en la modalidad de expresión de los votos, en el funcionamiento del premio de mayoría, en las barreras electorales para acceder a la asignación de escaños y en el tamaño de los parlamentos (Pacini, 2007). Ahora bien, no todas las reformas respondieron a mejoras técnicas, sino que, en algunos casos, dio la impresión de que esos cambios parciales fueron motivados por el deseo de sus impulsores de aumentar el número de escaños en futuras citas electorales (Floridia, 2015a: 844).

Entre las regiones que estrenaron su sistema electoral en 2005, cabe decir que Calabria y Lacio no se distanciaron apenas de la legislación estatal anterior, mientras que Apulia y Marcas sí introdujeron algunas novedades reseñables. Pero fue Toscana la que indiscutiblemente innovó en mayor medida e introdujo varias novedades: un aumento del tamaño del parlamento; cambios en el premio de mayoría; un incremento en las barreras electorales; la supresión de la lista regional; y, por último, la polémica abolición del voto preferencial que, según algunos, supuso el precedente más claro de las listas cerradas y bloqueadas instauradas por el sistema electoral *Porcellum* en el nivel nacional un año después (Floridia, 2005b).

Cabe destacar cuatro innovaciones relevantes en este grupo de regiones. La primera consistió en un aumento generalizado del tamaño de los parlamentos. Así, en Apulia se pasó de 60 a 70 diputados regionales, en Calabria de 40 a 50, en Lazio de 60 a 71, en Toscana de 50 a 65 diputados regionales y en Marcas de 40 a 43 (aunque diferido al año 2010).

La segunda innovación consistió en la supresión de la lista regional en Apulia, Marcas y Toscana, de modo que el premio de mayoría pasaba a distribuirse proporcionalmente entre las listas provinciales vinculadas al candidato a presidente electo. Una de las críticas más extendidas respecto al modelo original de *Tatarellum* era precisamente la existencia de la lista regional (el llamado *listino*). De esos diputados adheridos al presidente electo se decía que su legitimidad estaba de algún modo limitada en comparación con la del resto de diputados elegidos por voto popular en los distritos provinciales. La lista regional, originalmente concebida como un lugar en el que el candidato presidencial incluía a su equipo de gobierno, se fue convirtiendo en un espacio de compensación y equilibrios entre los partidos que formaban cada coalición. Y es aquí donde se encuentra la primera divisoria que discriminó entre las leyes regionales que tenían un alcance más modesto, como las de Calabria y Lacio, que mantuvieron la lista regional, frente a aquellas otras con un alcance mayor, como las de Apulia, Marcas y sobre todo Toscana, que sí eliminaron la lista regional (Floridia, 2015a: 846). Estas últimas regiones, además, marcaron la tendencia sobre la que iba a convertirse en una de las variantes principales en las reformas venideras en las distintas regiones.

Además, en Apulia se pasó a conceder dicho premio de forma completa en todos los casos, sin posibilidad de dividirlo a la mitad en los supuestos en que fuese prescindible. Por su parte, en Marcas, se decidió otorgar automáticamente el 60% de los escaños al candidato a presidente más votado, con independencia del porcentaje de apoyos. Algunas de estas modificaciones, también introducidas en Toscana, buscaban solventar algunas de las deficiencias del sistema *Tatarellum*, como son los problemas de monoticidad asociados al premio de mayoría que, en ciertos supuestos, podían conducir –y condujeron– a resultados paradójicos (D’Alimonte, 2000; Chiamonte, 2007).

La tercera novedad fue la elevación de las barreras electorales en todas las regiones estudiadas excepto en Lacio. Así, en Calabria, se aumentó al 4% para todos los partidos (tanto aquellos que concurrían en coalición como aquellos que lo hiciesen en solitario), convirtiéndose en el cambio más importante introducido en esta región y también el más atrevido, al suprimir la cláusula del sistema *Tatarellum* que permitía sortear la barrera a los partidos menores que concurrían en coalición. Hay que tener en cuenta que, si la fragmentación del sistema de partidos era un problema común para las distintas regiones italianas, lo era de forma particular en Calabria, donde el número de listas presentadas y las que lograban obtener escaños era siempre superior al promedio

(Fiumicelli, 2009: 9). Con todo, la motivación de esta reforma tuvo que ver con intereses estratégicos: los partidos de la coalición de centro-derecha que poseían la mayoría en el Consejo regional, tras alcanzar un acuerdo con los partidos de la oposición para establecer la barrera en el entorno del 2%, cambiaron su posición y aprobaron en la última sesión de la legislatura una barrera del 4%, con la clara intención de poner en dificultades a las listas del centro-izquierda (Floridia, 2015: 853).

En Apulia, se estableció la barrera al 4% tanto para los partidos que concurriesen en solitario como para las coaliciones a partir de las elecciones de 2010, y al 8% a partir de 2015. En Marcas, en cambio, se estableció una barrera del 5% regional para las coaliciones, aunque se permitía también acceder al reparto de escaños a aquellos partidos que superaren la barrera del 3%, aunque la coalición se hubiese quedado por debajo del 5%.

Por último, cabe destacar que, en Marcas, a diferencia del sistema *Tatarellum*, se prohibió la posibilidad del voto dividido (*voto disgiunto*), esto es, la posibilidad de votar a una lista provincial y a un candidato que no estén vinculados entre sí (Pacini, 2007: 88-89). Una novedad que posteriormente han ido introduciendo un buen número de regiones, y en la que el sistema electoral de Marcas fue hasta cierto punto innovador.

Entre marzo y abril de 2005, un grupo de cuatro regiones (Liguria, Emilia-Romaña, Piamonte y Umbría) se dotaron de un nuevo Estatuto, aunque no de una ley electoral. Ahora bien, a través de las disposiciones estatutarias, éstas regiones incrementaron el número de consejeros y con ello el tamaño de las Asambleas regionales con vistas a las elecciones de 2010. Así, Liguria pasó de 40 a 51 diputados, Emilia-Romaña pasó de 50 a 67 diputados, Umbría pasó de 30 a 37 diputados, mientras que Piamonte se mantuvo en 60 diputados. Las restantes cinco regiones (Basilicata, Campania, Lombardía, Molise y Véneto) no llegaron a aprobar ni Estatuto ni ley electoral propia, por lo que continuarían en 2010 utilizando el sistema electoral transitorio *Tatarellum*.

Tiempo después, poco antes de las elecciones regionales de 2010, Campania y Umbría aprobaron también sus Estatutos y sus respectivas leyes electorales (Tronconi, 2010; Corbetta, 2012). Lombardía hizo lo propio antes de las elecciones de 2013 (Mazzoleni, 2013). Todas ellas continuaron aprobando sistemas electorales que se mantenían dentro del gran modelo esbozado por *Tatarellum*, diferenciándose sólo en

aspectos específicos. En el caso de Campania, por ejemplo, las principales novedades tuvieron que ver con el premio de mayoría. Así, además de seguir con la tendencia de abolir la lista regional (*listino*), se previó un premio de mayoría del 60% de los escaños para las listas vinculadas al candidato a presidente vencedor. Se incluyó también una cláusula de garantía para las minorías, que impide a la coalición ganadora obtener más del 65% de los escaños en el Consejo. Este tipo de cláusulas que aseguran un porcentaje mínimo de escaños a los partidos de la oposición se han extendido a varias regiones como Abruzos, Lombardía, Toscana o Umbria. Por último, se introdujo la posibilidad de que los electores realizasen un doble voto preferencial condicionado a la alternancia de género (Fiumicelli, 2009: 13-14).

Las últimas regiones en aprobar su ley electoral han sido Molise (a finales de 2017, aunque la modificó ligeramente a principios de 2018) y Basilicata (en 2018). Por tanto, Liguria y Piamonte son las únicas regiones que carecen de ley electoral propia y, por tanto, continuarán empleando el sistema electoral el *Tatarellum* original en las próximas elecciones.

En suma, la aprobación de los sistemas electorales de las regiones ordinarias y sus posteriores reformas no han supuesto el abandono del gran modelo común basado en el principio mixto de representación, es decir, caracterizado por la combinación de las lógicas proporcional (para la distribución de escaños entre los partidos) y mayoritaria (para la elección directa del presidente de la junta y para la determinación de una mayoría parlamentaria conectada al presidente) (Chiaromonte y Tarli Baribieri, 2011: 258). Es decir, todas las regiones ordinarias han conservado los pilares esenciales de *Tatarellum*: la elección directa del presidente, el carácter mixto del sistema y la existencia de un premio de mayoría.

2.2 La evolución de los sistemas electorales de las Regiones de Estatuto especial

Las cinco regiones especiales en Italia (Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta, Trentino-Alto Adigio y Friul-Venecia Julia) se caracterizan por figurar expresamente en la Constitución, a diferencia de las regiones ordinarias. El contenido de su autonomía se establece en los Estatutos especiales, que son normas aprobadas y reformadas mediante leyes constitucionales, es decir, son normas de rango constitucional. Mientras que Sicilia, Cerdeña, Valle de Aosta y Trentino-Alto Adigio disfrutaban de autonomía política desde 1948, Friul-Venecia Julia se constituyó como región especial a partir de 1963.

Con relación a la materia electoral, éstas han disfrutado desde sus inicios de un mayor margen de libertad. Por diversas razones históricas y geográficas, estas regiones han tenido autonomía para regular los sistemas electorales de sus Consejos Regionales, cosa que no pudieron hacer las regiones ordinarias hasta 1999. De este modo, durante décadas el Derecho electoral regional italiano se caracterizó por la duplicidad de regulaciones, en la medida en la que la normativa para la elección de los parlamentos de las regiones ordinarias era unitaria y estatal, mientras que las elecciones a los parlamentos de las regiones especiales eran reguladas por sus respectivos Estatutos y leyes electorales (Gavara y Vallés, 2007: 264-265).

Así las cosas, las regiones especiales tienen establecido en su propio texto estatutario numerosos elementos del sistema electoral. Aunque se trata de elementos que varían entre regiones, distintos Estatutos contienen cuestiones como el número de diputados del parlamento regional o el criterio para determinarlo, el tipo de sistema y fórmula electoral o la delimitación de las circunscripciones. Ahora bien, aunque las regiones especiales siempre han ostentado la competencia para aprobar su propia ley electoral regional y pese al amplio margen de actuación del que disfrutaban, no han explotado apenas esta posibilidad. En una primera fase que abarca hasta el cambio de siglo, los sistemas de las regiones especiales fueron de tipo proporcional y con rasgos muy parecidos a los del sistema electoral nacional.

La única excepción reseñable es la reforma electoral de Cerdeña en 1992. La ley regional sarda nº 16, de 27 de agosto de 1992, empleó una fórmula que, en cierta medida, sirvió para perfilar la reforma operada en el ámbito electoral de las regiones ordinarias por la ley *Tatarellum* en 1995 (Gavara, 2004: 116-117). Así, el sistema electoral dotaba al elector de dos votos, que podía dirigir a listas provinciales y regionales. Se articulaba un reparto proporcional del 80% de escaños (64 de 80) entre listas provinciales (partidos en solitario) en una primera vuelta; y un segundo reparto, también proporcional, del 20% de escaños (16 de 80) entre las listas regionales (habitualmente coaliciones de partidos). El objetivo de estas listas regionales era, en realidad, elegir a un candidato a Presidente que las encabezaba. Se convertía en Presidente aquel candidato que superase el 50% de los votos en una primera vuelta. Si ninguno lo conseguía, accedían a una segunda vuelta las listas regionales encabezadas por los candidatos de las tres listas más votadas en la primera vuelta, haciéndose con la Presidencia de Cerdeña el más votado en esa segunda ronda. En cualquier caso, hay que subrayar que no existía ningún premio de mayoría,

pues el reparto de los escaños entre las listas regionales se realizaba de manera estrictamente proporcional.

El rendimiento de este sistema electoral, empleado solo en las elecciones regionales de Cerdeña en 1994 y 1999, fue insatisfactorio. No en vano, su diseño podía potencialmente generar discordancias entre los colores políticos del Presidente regional y la mayoría en el parlamento regional. Esto fue lo que sucedió precisamente tras las elecciones de 1999, donde Mario Pili, líder de la coalición de centro-derecha *Polo por la Libertad*, se hizo con la presidencia regional al ser el candidato más votado en la segunda vuelta, pero fue incapaz de articular una mayoría parlamentaria. Tampoco pudo formar una mayoría alternativa el siguiente candidato a Presidente que obtuvo más votos, por lo que hubo de buscarse una solución en un candidato de consenso para evitar la repetición electoral.

De algún modo, esta experiencia evidenció que un sistema de elección directa del Presidente regional que no garantizase la mayoría absoluta a la coalición vinculada a dicho Presidente podía resultar altamente disfuncional. De ahí que Cerdeña abandonase ese sistema electoral para las siguientes elecciones. Pero la experiencia sarda también sirvió para que la mayoría de regiones, aunque abrazasen la elección directa del Presidente regional a partir de 1999 y 2001 siguiendo en parte su estela, lo hiciese vinculándolo a un premio de mayoría que garantizase la estabilidad política.

Ya en el siglo XXI, la reforma de los Estatutos de las regiones especiales operada por la Ley Constitucional nº 2/2001 introdujo diversas modificaciones con alcance distinto en función de la concreta región especial. En primer lugar, la reforma constitucional impuso de forma provisional la adopción de la elección directa de los presidentes para algunas Regiones de Estatuto especial como Sicilia, Cerdeña y Friul-Venecia Julia. La región del Valle de Aosta y las provincias autónomas de Trento y Bolzano quedaron fuera de esta decisión.

Además, la reforma constitucional reconoció expresamente la posibilidad de que las regiones especiales, así como las provincias autónomas de Trento y Bolzano, regulasen de forma autónoma su propia forma de gobierno y, en consecuencia, modificasen la que se había establecido provisionalmente para algunas de ellas (Catelani, 2011). Este margen de actuación fue aprovechado por la provincia autónoma de Trento, que se incorporó al grupo de regiones especiales que establecían la elección directa del

presidente regional y, con ello, la forma de gobierno neoparlamentaria. Es decir, sólo Valle de Aosta y la provincia autónoma de Bolzano mantienen aún la designación del Presidente mediante investidura efectuada por la Asamblea regional.

Además de la elección directa del Presidente, la reforma de 2001 extendió de forma provisional el sistema electoral *Tatarellum* a tres regiones especiales (Sicilia, Cerdeña y Friul-Venecia Julia), sistema que fue rápidamente incorporado también por la provincia de Trento. Por ello, la reforma de 2001 supuso la inclusión dentro de los Estatutos especiales de las reformas introducidas en las regiones ordinarias a partir de 1999, con el objetivo de adecuar la dinámica institucional de las regiones especiales y las ordinarias. De este modo, en la inmensa mayoría de regiones italianas se instauró desde principios del siglo XXI un sistema electoral *sui generis*, por el cual los ciudadanos eligen simultáneamente y de forma directa tanto al Presidente regional como al Parlamento regional. Además, el diseño de este sistema electoral supone que la distribución de escaños en el parlamento dependa primariamente de los resultados de la elección del presidente, determinando en última instancia qué coalición se adjudica el premio de mayoría.

Por lo que respecta a Sicilia, dicha región, en junio de 2005, aprobó una ley electoral regional que certificó su opción por conservar las novedades que en materia de forma de gobierno y sistema electoral había introducido de forma provisional la reforma constitucional de 2001. De ahí que el actual sistema electoral siciliano se aproxime también al modelo *Tatarellum*. Su principal diferencia radica en que el premio de mayoría (10% de los escaños para la coalición vinculada al candidato a Presidente vencedor) no es *majority-assuring*. En las elecciones regionales de 2012, por ejemplo, el candidato a Presidente más votado, el líder de la coalición de centro-izquierda Rosario Crocetta, no consiguió reunir una mayoría absoluta que le respaldase, ni siquiera con el premio de mayoría del 10% de los escaños, y se formó un gobierno minoritario. Además, su barrera electoral regional del 5%, así como la baja magnitud media de sus circunscripciones (una media de 6,9 escaños), dificulta considerablemente la obtención de representación por parte de pequeños partidos.

Con todo, las únicas excepciones relevantes al modelo *Tatarellum* se encuentran en la Región de Valle de Aosta, en la que sigue existiendo un sistema sin elección directa del presidente (aunque se conserva el premio de mayoría) y, sobre todo, en la provincia autónoma de Bolzano, que carece tanto de elección directa del presidente como de premio

de mayoría y puede decirse “que se trata de un vestigio de los sistemas electorales de *Primera República*”³⁸. No es una casualidad que las dos regiones especiales donde existe un subsistema de partidos propio al existir un *cleavage* etno-lingüístico que se superpone al tradicional *cleavage* izquierda-derecha, sean precisamente las únicas en las que se ha decidido no seguir la pauta de la elección directa del Presidente regional (Grosso, 2012: 116). Esta idea era enfatizada por Alessandro Chiaramonte, quien en la entrevista que mantuvimos afirmaba que las razones había que buscarlas “en que se trata de pequeñas regiones, con una población muy reducida y en la que existen importantes minorías lingüísticas que dan lugar a partidos políticos de ámbito no estatal, es decir, se trata de regiones con subsistemas de partidos diferenciados respecto al modelo predominante a nivel nacional”³⁹. No en vano, los partidos hegemónicos tradicionales de estas regiones han sido el *Partido Valdostano* y el *Partido Popular del Tirolo del Sur*, partidos regionalistas cuyo principal objetivo es defender los intereses de las minorías lingüísticas francófona y germanófona, respectivamente.

Conviene profundizar en el singular caso de la región de Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur. Esta región especial comprende el territorio de las provincias autónomas de Trento y Bolzano. Se trata de una región institucionalmente peculiar, ya que, aunque cuenta con órganos regionales (Consejo Regional, Junta Regional y Presidente de la Región), su Consejo Regional (70 diputados) se compone de los miembros de los Consejos Provinciales de Trento (35 diputados) y Bolzano (35 diputados) y su actividad se ejerce de forma rotatoria entre las dos provincias. Y es que, a partir de la aprobación del segundo Estatuto en 1972 que supuso la transferencia de las principales competencias de la región a las dos provincias de Trento y Bolzano, el peso de la autonomía política recae especialmente en dichas provincias, mientras que la región está vaciada prácticamente de poder. En coherencia con lo anterior, también reposa sobre las provincias la decisión sobre las reglas de elección de sus órganos representativos, de modo que existen dos leyes provinciales que regulan la forma de gobierno y sus respectivos sistemas electorales.

³⁸ Entrevista realizada a Antonio Floridia, Director del *Osservatorio elettorale* y del sector *Politiche per la partecipazione* de la Región de Toscana y profesor de Ciencia Política de la Università degli Studi di Firenze, el 7 de diciembre de 2018.

³⁹ Entrevista realizada a Alessandro Chiaramonte, profesor de Ciencia Política de la Università degli Studi di Firenze y experto en sistemas electorales, el 10 de diciembre de 2018.

Con relación a la provincia de Trento, ésta optó por adherirse al modelo de *Tatarellum*, al elegirse de forma directa y simultánea tanto al Presidente de la Provincia como a los diputados del Consejo Provincial de Trento. Existe, además, un premio de mayoría que garantiza en todo caso la mayoría absoluta a la lista o coalición vinculada al candidato a Presidente ganador. El voto es único para el candidato a Presidente y para la lista, es decir, no existe la posibilidad de dividir el voto y apoyar a un candidato a Presidente de una determinada fuerza política y a una lista de distinto signo político. Como peculiaridad, cabe destacar que uno de los 35 escaños está reservado a la lista que se hace con el mayor número de votos en el Valle de Fassa, lugar donde se sitúa la minoría ladina. En este sentido, cabe destacar que la Corte Constitucional, en su sentencia 356/1998 declaró que la ley electoral de Trentino-Alto Adigio resultaba inconstitucional, en la medida en que representaba un obstáculo para la minoría lingüística ladina (Grosso, 2012: 110). En concreto, declaró inconstitucional la barrera electoral del 5% que existía en Trento y la utilización de la fórmula D'Hondt en Bolzano para el reparto de escaños (Gavara 2004: 120).

Es sin embargo la provincia autónoma de Bolzano la que más peculiaridades presenta. El subsistema político de la provincia autónoma de Bolzano responde al modelo de democracia consociacional. Siguiendo su lógica de reducir la competitividad política y de enfatizar la cooperación entre grupos, la distribución del poder político en Bolzano solo refleja parcialmente los resultados de las elecciones. El proceso político se caracteriza más bien por mecanismos de *power-sharing* que regulan la competencia entre las agrupaciones étnicas relevantes. El sistema electoral es proporcional, por lo que todos los grupos lingüísticos quedan representados en el parlamento. Asimismo, el gobierno debe estar compuesto de acuerdo con el tamaño de los grupos lingüísticos representados en la asamblea provincial que tiene 35 miembros (Scatamburlo y Pallaver, 2014: 494-495). De hecho, la provincia autónoma de Bolzano representa una auténtica excepción dentro de las regiones italianas, pues es la única que ha mantenido un modelo parlamentario tradicional, es decir, en el que la elección del Presidente es realizada mediante una investidura efectuada por los miembros del Consejo provincial. Y la única que emplea un sistema proporcional puro, sin premios de mayoría y sin barreras electorales, en el que el elector tiene la posibilidad de expresar hasta 4 votos preferenciales en listas desbloqueadas. Por lo demás, se garantiza la presencia de representantes del grupo lingüístico ladino para la elección del Consejo Provincial de

Bolzano y, si ocurriese que ningún escaño fuera ocupado por un candidato perteneciente al grupo lingüístico ladino, se ofrecerá un escaño al candidato de este grupo lingüístico que haya alcanzado el número votos preferenciales más alto.

Más allá de las excepciones, la convergencia de la mayoría de regiones especiales respecto a las ordinarias en lo que se refiere a los rasgos básicos de sus sistemas electorales no era necesaria; pero ha acabado consolidándose en la mayoría de casos. En este sentido, resulta paradigmático el caso de Friul-Venecia Julia. Esta región ha sido una de las únicas en las que legislador intentó elaborar un sistema electoral sustancialmente diferente. Una iniciativa reformista, aprobada con una mayoría parlamentaria de dos tercios de los diputados en 2002, defendía la necesidad de reemplazar el sistema de elección directa de Presidente (modelo neoparlamentario) y retornar al sistema de investidura propio del modelo parlamentario clásico. Sin embargo, cuando los ciudadanos de la región fueron consultados sobre su parecer a través de un referéndum, rechazaron la propuesta (Catelani 2011: 317). Este ejemplo evidencia, entre la mayoría de regiones especiales, una actitud de “conformismo institucional” (Grosso, 2012) y muestra la hostilidad de la opinión pública respecto a una opción acusada de ser un “salto hacia atrás” (Chiaramonte y Tarli Barbieri, 2007: 255).

En definitiva, salvo algunas excepciones, las regiones especiales han aprobado sistemas electorales similares entre sí en los distintos periodos: en una primera fase, sistemas de tipo proporcional; y sistemas mixtos con premio de mayoría y elección directa del Presidente, en una segunda fase más reciente. En la mayoría de casos se ha producido una evidente tendencia hacia la homogeneidad institucional respecto a las regiones ordinarias a partir de 2001.

2.3. Los sistemas electorales regionales italianos en la actualidad

A lo largo de los años, las regiones italianas han modificado algunos de los componentes de sus sistemas electorales, dibujando un escenario de cierta creatividad institucional. A continuación, pasan a describirse de forma pormenorizada las variaciones que se producen en los principales elementos de los sistemas electorales de las diecinueve regiones italianas y las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano.

2.3.1 La forma de gobierno y el tipo de sistema electoral

En la actualidad, la elección del Presidente en las regiones italianas se realiza de forma directa, con las excepciones de la región especial de Valle de Aosta y de la provincia autónoma de Bolzano (Tabla 4.6.).

Tabla 4.6. Forma de gobierno y tipo de sistema electoral de las regiones italianas

Región	Forma de gobierno	Tipo de sistema electoral
Friul-Venecia Julia	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Cerdeña	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Sicilia	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Valle de Aosta	Parlamentaria	Sistema proporcional con premio de mayoría
Provincia de Trento	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Provincia de Bolzano	Parlamentaria	Sistema proporcional puro
Abruzos	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Apulia	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Basilicata	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Calabria	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Campania	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Emilia-Romaña	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Lacio	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Liguria	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Lombardía	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Marcas	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Molise	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Piamonte	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Toscana	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Umbría	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría
Veneto	Neoparlamentaria	Sistema mixto con premio de mayoría

Fuente: elaboración propia

Así pues, la característica definitoria que comparten la inmensa mayoría de sistemas electorales regionales italianos es la elección directa del Presidente. Esta situación hace que, mientras que la forma de gobierno en el nivel nacional italiano continúe siendo la parlamentaria, en el nivel regional se produzca un modelo *sui generis* que se ha dado en llamar modelo *neoparlamentario*, basado en una combinación de elementos presidenciales y parlamentarios. Así, aunque el jefe del ejecutivo es elegido directamente por los electores, debe contar al mismo tiempo con la confianza de la asamblea regional, un rasgo inequívocamente parlamentario. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los modelos parlamentarios, la renuncia del presidente o una moción de censura que prospere, implican la disolución automática del parlamento y la

celebración de elecciones anticipadas tanto para la asamblea como para la presidencia (Fusaro, 2007).

No es casualidad que sean precisamente las dos regiones con presencia de importantes minorías (Valle de Aosta y la provincia de Bolzano) y en las que existen subsistemas de partidos diferenciados en los que al tradicional *cleavage* izquierda-derecha se le superpone el *cleavage* etno-lingüístico, donde se haya decidido no seguir la pauta de la elección directa del Presidente regional (Grosso, 2012: 116). Por lo demás, cabe recordar el caso contrario de Friul-Venecia Julia, región que celebró en 2002 un referéndum sobre la posibilidad de abandonar la elección directa del Presidente y retornar hacia un modelo parlamentario clásico, pero cuyo resultado fue contrario al cambio (Catelani 2011: 317).

Por lo que respecta al tipo de sistema electoral empleado, 19 de las regiones poseen sistemas electorales mixtos con premio de mayoría, siguiendo el modelo *Tatarellum*. El premio de mayoría que tienen en común los sistemas electorales mixtos regionales consiste en una asignación de un premio de escaños al partido o coalición vinculado a la lista encabezada por el candidato a la presidencia regional vencedor. La gran excepción en este punto la encontramos en la provincia autónoma de Bolzano, que no solo no prevé la elección directa del Presidente provincial, sino que tampoco contempla ningún premio de mayoría y, en consecuencia, es la única que posee un sistema proporcional puro (Scatamburlo y Pallaver, 2014). El sistema electoral de Valle de Aosta, por su parte, es un sistema proporcional que sí posee un premio de mayoría, aunque su concesión queda supeditada a la superación de un elevado porcentaje de voto.

2.3.2. Los premios de mayoría

Existe una enorme variación entre regiones con relación al premio de mayoría (Musella, 2011). Aunque en un principio todos los premios eran reconducibles al del modelo *Tatarellum*, con el tiempo las regiones han ido introduciendo singularidades en este punto. Ello se debe a las críticas recibidas por el premio de mayoría de *Tatarellum* (problemas de monotonicidad, fortalecimiento excesivo de las mayorías, expansión injustificada del tamaño de los Consejos Regionales), situación que espoleó a algunas regiones a explotar los márgenes de su autonomía en materia de diseño electoral (Musella, 2011: 194).

Es posible clasificar a las regiones en tres grupos, según su tipo de premio de mayoría (Tabla 4.7.). En primer lugar, encontramos un amplio grupo de regiones que poseen un premio de mayoría de tipo *majority-assuring*, es decir, un mecanismo que adjudica un premio de escaños que garantiza en todo caso la mayoría absoluta al partido o coalición conectados al Presidente vencedor. A este grupo pertenecen tanto regiones especiales (Friul-Venecia Julia y Trento) como regiones ordinarias (Abruzos, Apulia, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia-Romaña, Lombardía, Molise, Toscana, Umbría y Véneto).

En segundo lugar, existe un grupo compuesto por tres regiones (dos especiales y otra ordinaria), en el cual, el premio de mayoría *majority-assuring* para el partido o coalición ganadores es eventual, es decir, dicha concesión queda condicionada a que el candidato a Presidente supere un determinado umbral de votos. Ese umbral es del 25% en el caso de Cerdeña, del 34% en Marcas y del 42% en Valle de Aosta. Si el partido o coalición del candidato ganador no alcanza el umbral del porcentaje de votos establecido, la distribución de escaños se realiza conforme a un sistema proporcional puro, que es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en las elecciones de Valle de Aosta de 2018. Por tanto, este grupo se caracteriza por ser *majority-assuring* a partir de un determinado umbral.

En tercer lugar, hay un último grupo de cuatro regiones que también poseen un premio de mayoría, pero dicho premio no es *majority-assuring*, sino que consiste en un número de escaños fijos adicionales otorgados a los partidos o coaliciones vinculados al candidato presidencial vencedor. En estas regiones, el premio se otorga siempre –no es preciso superar ningún porcentaje de voto–, pero ello no garantiza que los partidos o coaliciones vinculadas al presidente vayan a disfrutar de una mayoría absoluta. Estas regiones, por tanto, comparten con el primer grupo la característica de que el premio se activa siempre; y con el segundo grupo tienen en común el hecho de que el premio no garantiza la mayoría parlamentaria. Es decir, es teóricamente posible que se cree un gobierno minoritario (Cunial y Terreo, 2016: 95). Dentro de este grupo, existen dos tipos de regiones en función del porcentaje de escaños que otorgan: hasta el 10% de escaños suplementarios en Sicilia; y hasta el 20% de escaños suplementarios en los casos de Lacio, Liguria y Piamonte. Aunque este tipo de premio de mayoría no es *majority-assuring* al no garantizar una mayoría en todos los casos imaginables, en la práctica los premios de hasta el 20% de los escaños siempre han permitido disfrutar a los presidentes electos de una cómoda mayoría absoluta en el parlamento regional (Masseti, 2018: 7).

Tabla 4.7. Tipos de premio de mayoría, umbral para su concesión y entidad del premio

Región	Premio de mayoría	Majority-assuring	Umbral para la activación	Entidad del premio
Friul-Venecia Julia	Si	Sí	-	60% escaños ($\geq 45\%$ votos) 55% escaños ($\leq 45\%$ votos)
Cerdeña	Si	Eventual: condicionado a candidato a Presidente $\geq 25\%$ regional	25% votos	60% escaños ($\geq 40\%$ votos) 55% escaños ($\geq 25-40\%$ votos)
Sicilia	Si	No	-	10% escaños extra
Valle de Aosta	Si	Eventual: condicionado a candidato a Presidente $\geq 42\%$ regional	42% votos	60% escaños
Provincia de Trento	Si	Sí	-	60% escaños ($\geq 40\%$ votos) 51% escaños ($\leq 40\%$ votos)
Provincia de Bolzano	No	-	-	-
Abruzos	Si	Sí	-	60% escaños
Apulia	Si	Si	-	58% escaños ($\geq 40\%$ votos) 56% escaños (35-40% votos) 54% escaños ($\leq 35\%$ votos)
Basilicata	Si	Si	-	62% escaños ($\geq 40\%$ votos) 57% escaños (30-40% votos) 52,4% ($\leq 30\%$ votos)
Calabria	Si	Si	-	60% escaños ($\geq 40\%$ votos) 55% escaños ($\leq 40\%$ votos)
Campania	Si	Si	-	60% escaños
Emilia-Romaña	Si	Si	-	60% escaños ($\geq 40\%$ votos) 55% escaños ($\leq 40\%$ votos)
Lacio	Si	No	-	20% escaños extra
Liguria	Si	No	-	20% escaños extra
Lombardía	Si	Si	-	60% escaños ($\geq 40\%$ votos) 55% escaños ($\leq 40\%$ votos)
Marcas	Si	Eventual: condicionado a candidato a Presidente $\geq 34\%$ regional	34% votos	60% escaños ($\geq 40\%$ votos) 56,6% escaños (37-40% votos) 53,3% escaños (34-37% votos)
Molise	Si	Si	-	62% escaños
Piamonte	Si	No	-	20% escaños extra
Toscana	Si	Si	40% votos (balotaje entre 2 candidatos + votados si no alcanzan 40%)	60% escaños ($\geq 45\%$ votos) y 57,5% escaños (40-45% votos). Si hay balotaje, 57,5% escaños al vencedor
Umbría	Si	Si	-	62% escaños
Véneto	Si	Si	-	60% escaños ($\geq 50\%$ votos) 57,5% escaños (40-50% votos) 55% escaños ($\leq 40\%$ votos)

Fuente: actualización a partir de Massetti (2018: 8-9) y Cunial y Terreo (2016:104).

Avanzando en el estudio de los tipos de premio de mayoría, existe también diversidad en lo que se refiere a la entidad o porcentaje de escaños provisto por los de tipo *majority-assuring* (Tabla 4.7.). Resulta difícil identificar una regla general, aunque puede comenzar destacándose que, dado su carácter *majority-assuring*, todos los premios existentes otorgan entre el 51% y el 62% de los escaños. Así, puede realizarse una tentativa de clasificación de las regiones en función de la variabilidad de esos premios de mayoría.

Existe un primer grupo de cuatro regiones (Abruzos, Campania, Molise y Umbría) que otorgan automáticamente un 60-62% de los escaños al partido o coalición vinculada al candidato a presidente que recibe más votos. El premio de mayoría empleado en estas regiones es el más simple y el más potente. Simple porque no ofrece premios distintos en función de distintos umbrales de voto. Y el más potente porque el 60-62% de los escaños otorgados sin atender al porcentaje de apoyos del candidato vencedor supone la sobrerrepresentación de escaños más abultada entre los premios de mayoría existentes.

Hay un segundo grupo de regiones, más numeroso (Friul-Venecia Julia, Cerdeña, provincia de Trento, Calabria, Emilia-Romaña, Toscana y Lombardía), que prevé dos premios de mayoría distintos, en función de si se supera o no un determinado porcentaje de votos (habitualmente el 40% o el 45%) por parte del partido o coalición vinculados al presidente electo, y cuyo rango se mueve entre el 51% y el 60% de los escaños. En caso de Toscana es el más original de todos: esos premios se otorgan a partir del 40% de los votos, pero, en caso de que ningún candidato alcance ese porcentaje, se produce una segunda vuelta entre los dos más votados (Rosini, 2014).

Existe un último grupo de cuatro regiones (Apulia, Basilicata, Marcas y Véneto), que prevé hasta tres premios de mayoría distintos en función del porcentaje de votos cosechado por el partido o coalición vinculada al presidente electo. Su rango se mueve entre el 52,4% y el 60% de los escaños.

Por último, hay que hacer mención a la cláusula que prevén la mayoría de sistemas electorales regionales por la cual se reserva un escaño, además de al candidato a presidente vencedor, al candidato a presidente que queda en segundo lugar (cláusula *miglior perdente*). La única región que se desvía de esta regla es Calabria, que no contempla una previsión de ese tipo. Por su parte, en los casos de Umbría y Toscana, la cláusula se extiende no sólo al candidato que ha quedado en segunda posición, sino a

todos los candidatos a la presidencia regional, siempre que estuviesen conectados a un grupo de listas que ha obtenido escaños.

2.3.3 El tamaño de los Parlamentos

También se aprecian diferencias en lo referente al tamaño de los parlamentos, normalmente asociadas a cuestiones demográficas (Tabla 4.8.). El rango del tamaño de los parlamentos regionales oscila en la actualidad entre los 21 escaños que poseen los de Basilicata, Molise y Umbría y los 80 escaños del de Lombardía. Entre esos tamaños mínimos y máximos encontramos los 31 escaños de los parlamentos de Abruzos, Calabria, Liguria y Marcas, los 35 de Valle de Aosta, los 41 de Toscana, los 49 de Friul-Venecia Julia, los 50 de Emilia-Romaña, los 51 de Apulia, Campania, Lacio, Piamonte y Véneto, los 60 de Cerdeña y los 70 de Sicilia. También cuenta con 70 escaños el parlamento de Trentino-Alto Adigio, aunque, en realidad, los miembros de este último son la suma de los 35 miembros de los respectivos Consejos provinciales de cada una de las dos provincias autónomas de Trento y Bolzano. La media del conjunto de parlamentos se sitúa en 41 escaños.

Tabla 4.8. Tamaño de los parlamentos de las regiones italianas en la actualidad

Región	Tamaño del Parlamento
Friul-Venecia Julia	49
Cerdeña	60
Sicilia	70
Valle de Aosta	35
Provincia de Trento	35
Provincia de Bolzano	35
Abruzos	31
Apulia	51
Basilicata	21
Calabria	31
Campania	51
Emilia-Romaña	5
Lacio	51
Liguria	31
Lombardía	80
Marcas	31
Molise	21
Piamonte	51
Toscana	41
Umbría	21
Véneto	51

Fuente: elaboración propia

En un primer momento, la ley estatal reguladora de los sistemas electorales de las regiones ordinarias establecía un número de diputados fijo, que aumentaba progresivamente en función de la población. Así, el número de consejeros regionales fluctuaba entre 30 –cuando la población era inferior a un millón de habitantes– y 80 –cuando la población era superior a los seis millones de habitantes–. La tendencia que se pudo constatar en la primera fase de aprobación de Estatutos en las regiones ordinarias fue la aumentar el tamaño de los Parlamentos (Catelani, 2011: 333). Por poner algunos ejemplos, Toscana aumentó de 50 a 65, Emilia-Romaña de 50 a 67, Umbría de 30 a 37, Apulia de 60 a 70, Calabria de 40 a 50, Lacio de 60 a 71, Liguria de 40 a 51 y Marcas de 40 a 43. Solo Piamonte se mantuvo en 60 diputados.

Sin embargo, se produjo un punto de inflexión con motivo de la Gran Recesión. Así, en un intento por reducir los costes de los cuerpos representativos subestatales, el gabinete de Mario Monti aprobó un Decreto Ley (nº 138, de 13 de agosto de 2011) que limitaba el número de diputados de cada región a un máximo obligatorio, que fluctuaba en función de la población. Como resultado, el tamaño de la mayoría de las asambleas regionales se vio disminuido y, con ello, el umbral efectivo de las circunscripciones (Tronconi, 2015: 266). La legislación nacional impuso a las regiones ordinarias una reducción del tamaño de los parlamentos, que de nuevo estableció escalones en función de la población, y que oscilaban entre los 20 escaños para las regiones con poblaciones de hasta un millón de habitantes y los 80 para las Regiones con una población de más de ocho millones.

Por lo que respecta al tamaño de los parlamentos de las Regiones especiales, éstas han dispuesto desde el inicio de una mayor autonomía para su determinación. La Asamblea Regional de Sicilia se ha compuesto tradicionalmente de 90 diputados, aunque se produjo una reforma de su Estatuto especial para reducir su número de parlamentarios y, tras las últimas elecciones de 2017, su número se sitúa en 70. Por lo que respecta a Cerdeña, tradicionalmente su parlamento estuvo compuesto por 80 escaños. Sin embargo, ha experimentado bastantes cambios en los últimos tiempos: en 2004, aumentó de 80 a 85 escaños; en 2009, redujo de nuevo los escaños a 80; por último, en 2014, se produjo un nuevo recorte en el número de escaños, esta vez más drástico, pues pasó de 80 a 60.

Por lo que respecta a las regiones especiales del norte del país, el número de diputados del Valle de Aosta es 35. De hecho, es la única región italiana que nunca ha visto alterado el tamaño de su parlamento. Ya se ha expuesto el peculiar caso del Consejo

Regional Trentino-Alto Adigio, compuesto por miembros: 35 del Consejo provincial de Bolzano y otros 35 del Consejo Provincial de Trento. Por tanto, los Consejeros son elegidos para el respectivo Consejo provincial y, simultáneamente, pasan a formar parte del Consejo regional. Por último, encontramos el caso de Friul-Venecia Julia, que no tiene un número de escaños fijos, dado que su parlamento se adapta a las fluctuaciones poblacionales. En este sentido, se elegía un diputado por cada 20.000 habitantes o fracción superior a 10.000. Entre 1964 y 2008, el parlamento regional fluctuaba en función de la evolución demográfica, habiendo tenido 61, 62, 60 o 57 escaños. En 2013, sin embargo, experimentó una importante reducción, pues se decidió que cada diputado se eligiese por cada 25.000 habitantes o fracción superior a 10.000 con el objetivo de recortar los costes de la política. El parlamento pasó así de 57 a 49 escaños, número que se ha mantenido en las últimas elecciones de 2018.

2.3.4 Las circunscripciones y fórmulas electorales

Por lo que respecta al número circunscripciones empleadas por las regiones, éste fluctúa entre la circunscripción única de Molise, Umbría o Valle de Aosta y las 12 y 13 circunscripciones que encontramos en Lombardía y Toscana, respectivamente (Tabla 4.9.). La media de circunscripciones de las regiones se sitúa en 5,7.

Con relación al tipo de circunscripción, la mayor parte ha mantenido las circunscripciones de tipo provincial de *Tatarellum* (Abruzos, Apulia, Basilicata, Bolzano, Campania, Cerdeña, Emilia-Romaña, Friul-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, Marcas, Piamonte, Sicilia, Trento, Valle de Aosta y Véneto). Este tipo de circunscripción se impuso de inmediato debido a la mayor simplicidad de usar los límites administrativos preexistentes en lugar de diseñarlos *ex novo*.

Sin embargo, cuatro regiones ordinarias han cambiado el diseño de las circunscripciones: Calabria, Molise, Toscana y Umbría (Cunial y Terreo, 2016: 92-94). Por lo que respecta a Calabria, esta región decidió reducir el número de circunscripciones de cinco a tres: el distrito del norte corresponde a la provincia de Cosenza, el distrito central contiene las provincias de Catanzaro, Crotone y Vibo Valentia, mientras que el distrito del sur coincide con los límites de la ciudad metropolitana de Reggio Calabria, que sustituyó a la provincia. Es decir, que si bien mantiene dos circunscripciones provinciales, tiene una tercera multiprovincial. La decisión de adoptar una circunscripción de tres provincias, se tomó para homogeneizar la cantidad de población

presente en las circunscripciones, lo cual permite que la cantidad de votos necesaria para obtener un escaño sea muy similar entre los distritos electorales.

Tabla 4.9. Tipo y número de circunscripciones y fórmula electoral de las regiones

Región	Tipo de circunscripción	Nº de circunscripciones	Fórmula electoral
Friul-Venecia Julia	Provincial	5	D'Hondt
Cerdeña	Provincial	8	Hagenbach-Bischoff
Sicilia	Provincial	9	Hagenbach-Bischoff
Valle de Aosta	Provincial	1	Hagenbach-Bischoff
Provincia de Trento	Provincial	1	D'Hondt
Provincia de Bolzano	Provincial	1	Imperiali
Abruzos	Provincial	4	D'Hondt
Apulia	Provincial	6	Hagenbach-Bischoff
Basilicata	Provincial	2	D'Hondt
Calabria	2 Provincias y 1 Pluriprovincial	3	Hagenbach-Bischoff
Campania	Provincial	5	D'Hondt
Emilia-Romaña	Provincial	9	Hagenbach-Bischoff
Lacio	4 provincias + Roma	5	Hagenbach-Bischoff
Liguria	Provincial	4	Hagenbach-Bischoff
Lombardía	Provincial	12	D'Hondt
Marcas	Provincial	5	D'Hondt
Molise	Regional	1	Hagenbach-Bischoff
Piamonte	Provincial	8	Hagenbach-Bischoff
Toscana	9 Provincias y Florenca dividida en 4 distritos	13	D'Hondt
Umbría	Regional	1	Hagenbach-Bischoff
Véneto	Provincial	7	D'Hondt

Fuente: actualización a partir de Cunial y Terreo (2016: 93 y 101) y Massetti (2018: 8-9).

Con relación a Toscana, se trata de una región que ha mantenido intactas las circunscripciones provinciales, con la excepción de Florenca, cuyo territorio ha sido fraccionado en cuatro distritos. De este modo, Toscana es actualmente la región con un mayor número de circunscripciones, con trece en total: nueve circunscripciones provinciales y las cuatro circunscripciones en las que se divide Florenca. Respecto a Umbría, ésta reformó su sistema electoral para suprimir sus dos circunscripciones provinciales, Terni y Perugia, para pasar a un distrito único regional que abarca el territorio de las dos provincias. Y algo similar ha sucedido con Molise, que a finales de 2007 ha fusionado sus dos provincias (Issernia y Campobraso) en un distrito regional único. Umbría y Molise son las dos únicas regiones pluriprovinciales que emplean sistemas electorales con la región como circunscripción.

En el ámbito de las fórmulas electorales, al tratarse de sistemas electorales mixtos, se utilizan en realidad, dos fórmulas: las fórmulas correspondientes al circuito proporcional (que, como se ha expuesto, operan habitualmente en circunscripciones provinciales); y las fórmulas correspondientes al circuito mayoritario que operan en el conjunto de cada región.

Respecto a estas últimas, cabe decir que todas ellas se adscriben a la fórmula de mayoría relativa, habitualmente conocida como *first past the post*, a partir de la cual la coalición de partidos vinculada al candidato a Presidente que consigue la mayoría relativa de los votos en la circunscripción regional se hace con todos los escaños. La única excepción en este punto es la de Toscana en la que, como se ha indicado, se produce una segunda vuelta electoral entre los dos candidatos más votados si en la primera ronda ninguno de ellos alcanza el 40% de los votos (Rosini, 2014). En caso de que tenga lugar esa segunda vuelta, la coalición vinculada al candidato más votado sí se hace con la mayoría de escaños.

Más variedad se encuentra, en cambio, entre las fórmulas proporcionales que se emplean habitualmente en las circunscripciones provinciales (Tabla 4.9.). Existe un primer grupo de seis regiones ordinarias (Abruzos, Campania, Friul-Venecia Julia, Lombardía, Marcas, Toscana y Véneto) y dos especiales (Friul-Venecia Julia y Trento) que utilizan la fórmula D'Hondt. Por su parte, nueve regiones utilizan la fórmula Hagenbach-Bischoff (Apulia, Basilicata, Calabria, Cerdeña, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Molise, Piamonte, Sicilia y Umbría). Además, dentro de este último grupo la mayor parte de las regiones (todas excepto Apulia y Umbría) utilizan la fórmula Hare para que los votos y escaños sobrantes en un primer nivel de reparto se distribuyan en un segundo nivel de reparto a nivel regional. Cabe destacar, por último, que la provincia autónoma de Bolzano emplea la fórmula Imperiali.

2.3.5 Las barreras electorales

Por lo que respecta a las barreras electorales, el panorama regional ofrece una imagen de lo más variopinta. Y es que, en los sistemas electorales italianos, a diferencia de lo que sucede en otros países, suelen existir barreras diferenciadas para los partidos cuando concurren en solitario o bien en el seno de una coalición electoral; e incluso en algunos casos se establece barreras para las propias coaliciones electorales. Esto complejiza la

situación y obliga a examinar por separado cada una de estos tres tipos de barreras en función de su destinatario concreto (Tabla 4.10.).

Tabla 4.10. Tipos de barreras electorales y sus cuantías en las regiones italianas

Región	Barrera a las listas no coaligadas	Barrera a las listas coaligadas	Barrera a las coaliciones
Friul-Venecia Julia	4% regional o 20% provincial	1,5% regional y candidato a Presidente \geq 15% regional	-
Cerdeña	5% regional	Presidente \geq 5% regional	10% regional
Sicilia	5% regional	-	-
Valle de Aosta	-	-	-
Provincia de Trento	-	-	-
Provincia de Bolzano	-	-	-
Abruzos	4% regional	2% regional y candidato a Presidente \geq 4% regional	-
Apulia	8% regional	4% regional	8% regional
Basilicata	3% regional	Si el candidato a Presidente \leq 8% regional, 4% regional	8% regional
Calabria	4% regional	4% regional	8% regional
Campania	3% regional	Candidato a Presidente \geq 10% regional	-
Emilia-Romaña	3% regional	Candidato a Presidente \geq 5% regional	-
Lacio	3% regional	Candidato a Presidente \geq 5% regional	-
Liguria	3% regional	Candidato a Presidente \geq 5% regional	-
Lombardía	3% regional	Candidato a Presidente \geq 5% regional	-
Marcas	-	3% regional y candidato a Presidente \geq 5% regional	5% regional o que alguna de las listas \geq 3% regional
Molise	3% regional	Candidato a Presidente \geq 8% regional	10% regional
Piamonte	3% regional	Candidato a Presidente \geq 5% regional	-
Toscana	5% regional	3% regional y candidato a Presidente \geq 10% regional o 5% regional y candidato a Presidente \leq 10% regional	10% regional y que alguna de las listas coaligadas \geq 3% regional
Umbría	2,5% regional	2,5% regional	-
Véneto	-	3% regional y candidato a Presidente \geq 5% regional	5% regional o que alguna de las listas \geq 3% regional

Fuente: actualización a partir de Massetti (2018:8) y Cunial y Terreo (2016:104)

En primer lugar, conviene detenerse en aquellas barreras que se aplican a las listas o partidos que concurren en solitario, sin coaligarse con otros partidos, pues son las que suelen desplegar los principales efectos. En este punto, encontramos diferentes grados de exigencia entre regiones. De entrada, encontramos los casos de Valle de Aosta y las

provincias de Trento y Bolzano entre las regiones especiales y el de Marcas o Véneto entre las ordinarias, en los que no está previsto ningún tipo de barreras para las listas no coaligadas. El resto de regiones, no obstante, sí poseen barrera electoral para las listas no coaligadas. La más habitual es la del 3% en el conjunto de la región, tal y como preveía el modelo original de *Tatarellum*, que es la que se aplica en un total de ocho regiones, todas ellas ordinarias: Basilicata, Campania, Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Lombardía, Molise y Piamonte. Sólo la región de Umbría ha establecido una barrera electoral ligeramente más baja, del 2,5% regional. Abruzos y Calabria, por su parte, han fijado la barrera en el 4% regional. En un escalón mayor de dureza encontramos a Cerdeña, Sicilia y Toscana, que actualmente establecen una barrera electoral en el 5%. La barrera electoral más exigente la encontramos en Apulia, donde se ha ido incrementando progresivamente: al 4% de los votos a nivel regional en 2010 y al 8% a partir de 2015. Mención aparte merece el caso de Friul-Venecia Julia, única región italiana que prevé una doble barrera electoral alternativa para listas no coaligadas: superar el 4% de los votos a nivel regional, o bien superar el 20% de los votos a nivel provincial.

Por lo que respecta a las barreras aplicadas a listas o partidos que concurren dentro de una coalición electoral, debe comenzarse diciendo que dichas barreras son en la práctica bastante menos restrictivas que las anteriores. Comenzando de nuevo por el menor nivel de exigencia, encontramos al grupo más nutrido en las siete regiones (Basilicata, Cerdeña Emilia-Romaña, Lacio, Liguria, Lombardía y Piamonte) en las que no existe barrera para las listas que formen parte de una coalición, excepto estar vinculadas a un candidato a Presidente que supere el 5% de los votos, una condición muy poco exigente. Guardan cierta similitud al grupo anterior los casos de Molise y Campania, regiones en las que el requisito para que las listas coaligadas pueden participar del reparto de escaños es encontrarse vinculadas a un candidato a presidente que supere el 8% o 10% de los votos, respectivamente. La reforma electoral de Basilicata de 2018 ha introducido una cláusula según la cual se permite acceder al respecto de escaños a una lista que concurre en una coalición que no alcanza el 8% de los votos regionales siempre y cuando dicha lista supere el 4%. Avanzando en el nivel de exigencia, en Friul-Venecia Julia se exige un 1,5% a aquellos partidos que, además, formen parte de una coalición vinculada a un candidato a presidente que haya obtenido al menos el 15% de los votos. Abruzos prevé una barrera del 2% a las listas coaligadas, siempre que la coalición en la que se integran dichas listas supere el 4% de los votos. Umbría exige a las listas coaligadas lo

mismo que a las no coaligadas: un 2,5% de los votos. En los casos de Marcas o Véneto, el umbral es ligeramente más alto, pues se requiere el 3%, siempre que la coalición supere el 5% de los votos. El caso de Toscana es de nuevo especial, pues existe una doble barrera electoral para listas coaligadas: o bien un 3% para las listas que se integren en coaliciones con más de del 10% de los votos, o bien el 5% para aquellas que formen parte de coaliciones por debajo del 10%. En un último escalón de dureza encontramos a Apulia y Calabria, donde la barrera electoral es del 4% para las listas pertenecientes a coaliciones.

Por último, hay que hacer mención a un reducido grupo de regiones que establecen barreras, ya no a las listas o partidos (en solitario o integrados en una coalición), sino a las propias coaliciones. Es el caso de Marcas o Véneto, que exigen a las coaliciones superar el 5% o que al menos una de las listas que las integran superen el 3%. Más dura es la barrera que se aplica en Apulia, Basilicata, Calabria donde se exige que las coaliciones superen el 8% de los votos. En Cerdeña se exige a las coaliciones un 10% de los votos. Por último, encontramos de nuevo el peculiar caso de Toscana, en el cual la barrera para las coaliciones consiste en que la coalición supere el 10% de los votos y que, además, al menos una de sus listas supere el 3%.

2.3.6 El tipo de listas electorales y la posibilidad de voto dividido

En lo que se refiere a la modalidad de expresión del voto, conviene comenzar refiriéndose al tipo de listas. En este punto, todas las regiones italianas emplean listas cerradas y desbloqueadas en las que los votantes pueden manifestar votos preferenciales por candidatos concretos dentro de la lista de partido escogida. Ahora bien, las regiones difieren entre sí en el número de votos preferenciales que puede realizar el elector, cuyo rango oscila entre 1 y 4 (Tabla 4.11.). Existe un grupo mayoritario de once regiones (ocho ordinarias y tres especiales) en el que sólo se permite al elector manifestar 1 voto preferencial.

Existe un segundo grupo de siete regiones (Basilicata, Campania, Emilia-Romaña, Lacio, Molise, Toscana y Umbría) y una provincia autónoma (Trento) en las que se permite al elector mostrar 2 votos preferenciales. Sobre este grupo, cabe destacar que, aunque los electores pueden manifestar dos preferencias, existe una cláusula que limita su margen de libertad al imponerles que, en caso de utilizar los dos votos preferenciales, éstos deben dirigirse a candidatos de distintos sexos, bajo pena de anular la segunda de las preferencias en caso de incumplimiento.

En una tercera categoría encontraríamos al Valle de Aosta, región en la que se permite a sus ciudadanos mostrar hasta tres votos preferenciales. Por último, la provincia autónoma de Bolzano es la que permite un mayor grado de personalización del voto, pues concede a sus electores la posibilidad de emitir hasta 4 votos preferenciales.

Hay que decir, no obstante, que en aquellas regiones en las que aún continúa en vigor en su integridad el sistema electoral *Tatarellum*, Liguria y Piamonte, las listas regionales se encuentran bloqueadas, por lo que en dichas regiones la única preferencia puede expresarse por un candidato incluido en una lista provincial vinculada a la lista regional.

Tabla 4.11. Tipos de lista, número de preferencias y posibilidad de voto dividido

Región	Tipo de lista (proporcional)	Nº de preferencias	Voto dividido	Existencia de lista regional
Friul-Venecia Julia	Desbloqueada	1	Si	No
Cerdeña	Desbloqueada	1	Si	No
Sicilia	Desbloqueada	1	Si	Si
Valle de Aosta	Desbloqueada	3	-	-
Provincia de Trento	Desbloqueada	2	No	No
Provincia de Bolzano	Desbloqueada	4	-	-
Abruzos	Desbloqueada	1	No	No
Apulia	Desbloqueada	1	Si	No
Basilicata	Desbloqueada	2	No	No
Calabria	Desbloqueada	1	No	No
Campania	Desbloqueada	2	Si	No
Emilia-Romaña	Desbloqueada	2	Si	No
Lacio	Desbloqueada	2	Si	No
Liguria	Desbloqueada	1	Si	Si
Lombardía	Desbloqueada	1	Si	No
Marcas	Desbloqueada	1	No	No
Molise	Desbloqueada	2	No	No
Piamonte	Desbloqueada	1	Si	Si
Toscana	Desbloqueada	2	Si	Facultativa, 3 candidatos máx.
Umbría	Desbloqueada	2	No	No
Véneto	Desbloqueada	1	Si	No

Fuente: actualización a partir de Cunial y Terreo (2016:106)

Asimismo, cabe hacer referencia a la posibilidad de efectuar un voto dividido (*split vote* o *voto disgiunto*), es decir, la posibilidad de efectuar un voto a favor de la lista encabezada por el candidato a presidente regional y, simultáneamente, dirigir el otro voto a una lista del circuito proporcional que no está vinculada a dicho candidato. Como es lógico, la cuestión del voto dividido sólo tiene sentido en aquellos sistemas que prevén la

elección directa del presidente. Pues bien, la mayoría de regiones, un total de trece, permiten efectuar un voto dividido. Sin embargo, hay siete regiones (Abruzos, Basilicata, Calabria, Marcas, Molise, Umbría y la provincia autónoma de Trento) donde no está permitido realizar un voto dividido y, en consecuencia, los electores se ven obligados a votar tanto a la lista regional encabezada por el candidato a la presidencia regional como a alguna de las listas vinculadas a dicho candidato de entre las que compiten en el circuito proporcional (Tabla 4.11.).

Para completar este repaso a los tipos de listas empleadas por los sistemas electorales regionales italianos, conviene distinguir entre aquellos que conservan la lista regional encabezada por el candidato a Presidente (el comúnmente conocido como *listino*) siguiendo la estela de *Tatarellum*, o bien han decidido suprimirlo. Como se ha señalado, una de las críticas habituales formuladas frente al modelo *Tatarellum* consistía en la existencia de la lista regional, pues se entendía que constituía un grupo de diputados incrustados al candidato presidencial, con una legitimidad hasta cierto punto mermada, y que servía como espacio donde se consumaban las contrapartidas entre partidos de una misma coalición electoral. Tanto es así que, en la actualidad, quince regiones han decidido suprimir esa lista regional y otorgar el premio de mayoría entre las listas de los circuitos proporcionales, habitualmente provinciales. Solo tres regiones (Liguria, Piamonte y Sicilia) la mantienen aún. Merece destacarse, una vez más, el caso de Toscana, pues es la única que permite la posibilidad de que cada partido elija de forma facultativa si presenta una lista regional bloqueada, o bien decide presentar una lista desbloqueada en la que los electores pueden mostrar preferencias por candidatos individuales.

2.4 Conclusiones sobre el diseño y evolución de los sistemas electorales regionales

El artículo 122 de la Constitución italiana, antes de su reforma de 1999, encomendaba al Estado central la tarea de regular los sistemas electorales de los Consejos Regionales, mientras que las regiones especiales disfrutaban de autonomía a la hora de dotarse de escoger sus propias reglas electorales. De modo que la legislación nacional italiana establecía tradicionalmente una regulación unitaria para los sistemas electorales de las quince regiones ordinarias. El fundamento de esta situación respondía a una concepción clara del diseño institucional entre el Estado y las regiones, según la cual debía existir homogeneidad institucional en ambos niveles de gobierno. Dada la estrecha relación de las reglas electorales y la forma de gobierno, debía procurarse la semejanza institucional

entre las regiones y el Estado, por lo que el sistema electoral debía erigirse como un elemento uniformador (Grosso, 2012: 101).

A partir de los años noventa, con la reforma electoral de 1995 (*Tatarellum*) y la posterior reforma constitucional de 1999, se implantó un nuevo sistema electoral mixto, con premio de mayoría y basado en la elección directa del Presidente regional. Asimismo, la propia reforma constitucional de 1999 permitió a las regiones ordinarias dotarse por primera vez de un sistema electoral propio para elegir sus representantes políticos. Se abrió paso con ello la idea del *federalismo electoral*, esto es, la posibilidad de que las regiones innovasen en el diseño de sus sistemas electorales, moldeándolos y adaptándolos a las especificidades históricas, geográficas o sociales de cada territorio y distanciándose, en definitiva, del modelo nacional.

Pues bien, aunque la mayoría de regiones ordinarias han ido aprobando sus respectivas leyes electorales, la mayoría han preservado en lo sustancial el modelo establecido para ellas en los años noventa desde el nivel estatal, *Tatarellum*, conservando su mecánica de funcionamiento y, por tanto, manteniéndose dentro de la misma familia electoral. Un ejemplo de ello sería Lacio, que ha llegado al punto de aprobar su respectiva ley electoral reproduciendo prácticamente en su totalidad la legislación establecida en su día por el nivel estatal. Por su parte, Liguria y Piamonte ni siquiera han aprobado aún sus respectivas leyes electorales, por lo que sus elecciones regionales continúan rigiéndose por el sistema electoral *Tatarellum* originario.

Con relación a las cinco regiones especiales, puede decirse algo similar. Estas regiones han disfrutado desde el principio de un amplio margen para regular autónomamente los sistemas electorales de sus respectivos Consejos Regionales. Sin embargo, pese a esa libertad, la mayor parte de estas regiones especiales han aprobado sistemas electorales similares entre sí en los distintos periodos: en una primera fase, sistemas de tipo proporcional; y, en una segunda fase más reciente, sistemas mixtos con premio de mayoría y elección directa del Presidente. Como precedente innovador, puede destacarse la introducción de la elección directa del Presidente regional de Cerdeña en 1992, aunque se trató de un modelo insatisfactorio por no prever conjuntamente un premio de mayoría.

En la actualidad, las excepciones más notables en el panorama regional italiano se encuentran en la Provincia autónoma de Bolzano y en el Valle de Aosta, lugares con

subsistemas de partidos diferenciados debido a la presencia de importantes minorías lingüísticas y donde aún se conserva la forma de gobierno parlamentaria y sistemas esencialmente proporcionales. Esta situación confirmaría la expectativa de que el nivel de nacionalización de un sistema de partidos podría ayudar a explicar el grado de congruencia o diferenciación en el diseño de los sistemas electorales regionales. En aquellas regiones que comparten un sistema de partidos similar, existen una tendencia a la homogeneidad entre sus sistemas electorales. En cambio, en las dos regiones italianas en las que los partidos relevantes que compiten son ligeramente distintos a los del resto de regiones, existen singularidades en el diseño de los sistemas electorales.

Con relación a la provincia de Bolzano, se cumple la expectativa de que el diseño del sistema electoral de aquellas regiones (provincia autónoma, en este caso) con sociedades divididas será uno de los mecanismos institucionales que tratará de canalizar o mitigar el conflicto social y, por ello, se diferenciará respecto al resto de regiones del país. En la peculiar región especial de Trentino-Alto Adigio, son las dos provincias autónomas, Trento y Bolzano, las competentes para regular su forma de gobierno y su propio sistema electoral. El subsistema político de la provincia de Bolzano responde al modelo de democracia consociacional y, por tanto, su diseño institucional trata de acomodar a los distintos grupos lingüísticos existentes. Eso explica que su sistema electoral (proporcional puro, sin premios de mayoría ni elección directa del presidente regional), se diferencie de los del resto de regiones del país.

Respecto a las regiones especiales, la expectativa de que, a mayor nivel de autonomía política, mayor nivel de innovación en materia de sistemas electorales, se cumple solo parcialmente. Lo cierto es que sí se encuentran ejemplos de innovación institucional en Sicilia con la introducción por primera vez de la elección directa de los alcaldes, o en Cerdeña con la elección directa de los Presidentes regionales con posibilidad de segunda vuelta. También se constata que Valle de Aosta o la provincia de Bolzano conservan aún sistemas electorales esencialmente proporcionales, lo que supone una forma de diferenciación respecto al resto de regiones. No obstante, la mayor parte de regiones especiales ha convergido hacia el modelo *Tatarellum* que comparten todas las regiones ordinarias, por lo que no puede hablarse de un *federalismo electoral* mucho más intenso en el caso las regiones especiales. Máxime si se tiene en cuenta que las regiones especiales han disfrutado de varias décadas de ventaja respecto a las ordinarias en lo relativo al diseño de sus sistemas electorales.

Ahora bien, dentro de la tendencia general de las regiones italianas, ordinarias y especiales, hacia la homogeneidad y el mimetismo en materia electoral, existe cierta variedad entre los distintos elementos que constituyen cada sistema electoral. En este sentido, algunos componentes de los sistemas electorales regionales italianos presentan singularidades, lo que ha conducido a cierta fragmentación interregional.

Con el cambio de siglo, la legislación electoral de las regiones ha exhibido cierto dinamismo, en lo que puede considerarse un tímido *federalismo electoral* en la mayoría de casos. Eso SÍ, las reformas electorales que se han producido son en su mayoría “incrementales” (*minor electoral reforms*). Entre las principales innovaciones, se han introducido algunas variantes en elementos concretos de los sistemas electorales. Un buen ejemplo de ello serían los premios de mayoría, en los que existen diferencias entre regiones respecto al carácter automático de su concesión, respecto a la necesidad de alcanzar un determinado umbral, o, incluso, respecto a los distintos porcentajes de escaños otorgados en forma de premio según el porcentaje de votos alcanzado. Resulta especialmente significativa la existencia de premios de mayoría que, a diferencia del modelo *Tatarellum*, no garantizan automáticamente las mayorías absolutas, pues o bien conceden un número de escaños fijo a modo de premio o bien condicionan la adjudicación de la mayoría absoluta a la superación de un determinado umbral. El panorama regional también ofrece una imagen de lo más variopinta en lo que se refiere a las barreras electorales. Y es que, en los sistemas electorales italianos, a diferencia de lo que sucede en otros países, suelen existir barreras diferenciadas para las listas cuando concurren en solitario o bien dentro de una coalición electoral; e incluso en algunos casos se establece barreras para las propias coaliciones electorales.

En definitiva, aunque sí se detecta que algunas regiones, entre las que destaca Toscana, han sido un poco más innovadoras que el resto, tampoco es posible afirmar que hayan modificado sustancialmente los rasgos característicos de *Tatarellum*. En palabras de Floridia y Sciola (2015: 644), la imaginación de los legisladores regionales ha sido poco fértil. En consecuencia, parece que la conclusión más ajustada consiste en afirmar que las regiones han explotado en diferentes grados su autonomía a la hora de diseñar sus sistemas electorales, pero sin alterar los pilares elementales del sistema (Tronconi, 2015: 555). Han introducido variantes dentro del gran modelo instaurado por *Tatarellum*, pero no se han atrevido a incorporar elementos como distritos uninominales; ni a regresar hacia un sistema electoral proporcional como el imperante en la llamada *Primera República*.

El Estado regional italiano brindaría así un ejemplo de *federalismo electoral débil* (Cunial y Terreo, 2016: 112).

En este sentido, merece la pena recoger la reflexión de Alessandro Chiaramonte, uno de los grandes expertos sobre los sistemas electorales en Italia, en respuesta a la pregunta de si el *federalismo electoral* italiano podía calificarse de débil. Según Chiaramonte,

“el sistema general funciona y eso explica que todas las regiones se hayan mantenido dentro del modelo *Tatarellum*. La gente, la opinión pública, está contenta con la elección directa del alcalde y las mayorías estabilizadoras. La satisfacción de la opinión pública con el funcionamiento del sistema electoral ha disuadido a los legisladores regionales de introducir reformas electorales que acabaran con la elección directa del presidente o con los mecanismos que aseguran mayorías parlamentarias claras; el mejor ejemplo de esto se dio en Friul-Venecia Julia, donde una reforma que pretendía retornar al sistema parlamentario clásico fue rechazada en referéndum. Es un diagnóstico común el afirmar que las reformas de 1995 y 1999 han mejorado la situación anterior, al inyectar una mayor legitimidad al presidente, a las mayorías políticas en las asambleas e, incluso, diría que a las regiones en general. Por todo ello, no sé si definir al *federalismo electoral* italiano como débil es correcto. Es débil en el sentido de que no ha habido grandes variaciones respecto al modelo general. Pero no es necesariamente un aspecto negativo, sino más bien al contrario, porque se trata de un modelo cuyos rendimientos han sido globalmente satisfactorios”⁴⁰.

Por lo que respecta a los actores protagonistas de los procesos reformistas, éstos han sido sin duda los partidos. Como apunta Antonio Floridia, “el principal motor de las múltiples y pequeñas modificaciones que se han introducido en los sistemas electorales regionales italianos ha provenido de los partidos en el gobierno y, más concretamente, de su interés por acomodar los equilibrios entre los distintos socios de coalición”⁴¹. Por tanto, a diferencia de lo sucedido con algunas reformas electorales en el nivel nacional, no se han registrado reformas electorales en las que la sociedad civil organizada o movilizadora en torno a referéndums haya impulsado algún cambio. Tampoco ha tenido una influencia especialmente relevante la Corte Constitucional italiana en lo que respecta a los sistemas electorales regionales, a diferencia de su creciente protagonismo en el nivel nacional.

⁴⁰ Entrevista realizada a Alessandro Chiaramonte, profesor de Ciencia Política de la Università degli Studi di Firenze y experto en sistemas electorales, el 10 de diciembre de 2018.

⁴¹ Entrevista realizada a Antonio Floridia, Director del *Osservatorio elettorale* y del sector *Politiche per la partecipazione* de la Región de Toscana y profesor de Ciencia Política de la Università degli Studi di Firenze, el 7 de diciembre de 2018.

3. Conclusiones sobre la difusión vertical y horizontal en los sistemas electorales italianos

Desde una perspectiva horizontal, se advierte un proceso de convergencia en el diseño de los sistemas electorales entre las regiones ordinarias y las especiales. Se habría producido así una progresiva homogeneización de los sistemas electorales en el nivel regional italiano, inspirados en el gran modelo instaurado en 1995 para las regiones ordinarias por la ley *Tatarellum* (sistema electoral mixto con premio de mayoría), complementado por la elección directa del presidente regional a partir de la reforma constitucional de 1999. En este sentido, las reformas constitucionales de 1999 (para las regiones ordinarias) y de 2001 (para la mayoría de regiones especiales) instauraron ese modelo de forma *a priori* transitoria para la inmensa mayoría de las regiones italianas. Lo paradójico es que ese mimetismo entre regiones arrancase con el cambio de siglo, pues es el momento a partir del cual ya no solo las regiones especiales podían dotarse de sus propias reglas electorales, sino que también las regiones ordinarias pudieron comenzar a explotar su autonomía en materia electoral. Veinte años después, esa uniformización, lejos de haber resultado transitoria, se ha afianzado por completo.

Desde una perspectiva vertical, es decir, respecto a la convergencia o diferenciación entre el sistema electoral nacional y el de las regiones, cabe hacer varias consideraciones. En un primer momento, se produjo homogeneidad entre niveles de gobierno. De acuerdo con las expectativas, durante la fase inicial de diseño de los sistemas electorales, el nivel nacional ejerció una influencia (*top-down*) sobre el nivel regional. El hecho de que las elecciones nacionales (junio de 1946) se celebrasen con anterioridad a las primeras elecciones de regiones especiales como Sicilia (abril de 1947), Trentino-Alto Adigio (noviembre de 1948), Valle de Aosta (abril de 1949), Cerdeña (mayo de 1949) y Friul-Venecia Julia (mayo de 1964) explicaría que dichas regiones, que sí dispusieron de autonomía para dotarse de sus propias reglas electorales desde un inicio, tendiesen a emular el modelo electoral nacional preexistente. Como cabía esperar, en la fase inicial de adquisición de autonomía política, las entidades regionales recibieron el influjo de las decisiones tomadas por el nivel nacional e imitaron el modelo de referencia más próximo.

Posteriormente, una ley nacional aprobada en 1968 estableció una regulación unitaria y continuista con el modelo nacional para las elecciones de las regiones ordinarias, que celebraron sus primeros comicios en 1970. Es decir, desde la restauración de la democracia hasta mediados de los años noventa, la legislación nacional italiana

estableció una regulación unitaria para los sistemas electorales de las regiones ordinarias que perseguía deliberadamente la homogeneidad en el diseño electoral entre el Estado central y las regiones. De modo que, durante varias décadas, tanto el sistema electoral nacional como los de las regiones ordinarias y especiales (estas últimas por voluntad propia) poseían sistemas muy similares, que permitían una elevada proporcionalidad de los resultados y una considerable personalización.

Sin embargo, el tránsito a la *Segunda República italiana* a principios de la década de los noventa dio paso a una volatilidad institucional que llega a nuestros días y que, por lo que aquí interesa, acabaría por romper esa pauta de coincidencia entre sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno. El sistema electoral nacional evolucionó en 1993 hacia *Mattarellum*, un sistema de tipo mixto con una clara preponderancia del componente mayoritario, aunque con una compensación parcial. Poco después, en 1995, las regiones ordinarias, por decisión de legislador estatal, avanzaron hacia *Tatarellum*. Se trataba también de un sistema mixto, pero con importantes diferencias respecto al modelo nacional. No en vano, *Tatarellum* contemplaba un premio de mayoría y, a partir de 1999, incorporó la elección directa del Presidente regional, lo que supuso el avance de las regiones hacia una forma de gobierno neoparlamentaria. En 2001, buena parte de las regiones especiales adoptaron también ese gran modelo y, desde entonces, la mayor parte de regiones se mantienen dentro del gran paraguas que representa el modelo *Tatarellum*.

Pero las reformas electorales en el nivel nacional no se detuvieron. En 2005, con la adopción de *Porcellum*, se apostó por abandonar el sistema mixto y se retornó formalmente a uno de tipo proporcional, aunque con la gran novedad del premio de mayoría para la coalición más votada. De algún modo, la satisfactoria experiencia de la utilización de premios de mayoría tanto en el nivel local como en el regional hizo que estos mecanismos diesen el salto al nivel nacional italiano, rememorando las fugaces y accidentadas experiencias de los premios de mayoría de la *Legge Acerbo* (1923) y la *Legge Truffa* (1953). Sin embargo, en una muestra sin precedentes en Italia de activismo judicial en materia electoral, la Corte Constitucional italiana, en su histórica sentencia 1/2014, declaró la inconstitucionalidad del premio de mayoría de *Porcellum* y las listas cerradas y bloqueadas, induciendo al legislador nacional a reformar las reglas electorales.

El testigo fue recogido por Renzi, quien, con la aprobación de *Italicum* en 2015, confirmó la apuesta por los premios de mayoría, añadiendo en este caso la novedad del umbral mínimo de votos para su concesión y, eventualmente, de una segunda vuelta

electoral o balotaje. No obstante, la Corte Constitucional italiana, en su sentencia 35/2017, continuó con su activismo judicial en materia electoral y volvió a declarar inconstitucionales algunos aspectos de *Italicum* y, concretamente, el modo en que estaba configurada la segunda vuelta electoral.

Así pues, el legislador nacional italiano se volvió a ver constreñido por la decisión del Alto Tribunal italiano, aprobando la que hasta el momento es la última ley electoral italiana: *Rosatellum*. Este sistema electoral ha supuesto el abandono del accidentado camino de los premios de mayoría en el nivel nacional italiano y el retorno a los sistemas electorales mixtos, en este caso uno de tipo paralelo con preponderancia del componente proporcional. En consecuencia, el sistema electoral nacional italiano solo comparte con el grueso de los regionales su pertenencia a la amplia familia de los sistemas electorales mixtos. Pero las similitudes acaban ahí. En realidad, la mecánica del sistema electoral nacional y la de los regionales se parece bien poco. De entrada, la forma de gobierno regional es distinta de la nacional, pues en las regiones los ciudadanos eligen de forma directa a su presidente regional, mientras que en el nivel nacional el presidente del gobierno tiene que obtener la doble confianza tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Tampoco se prevén ya a nivel nacional los característicos premios de mayoría de las regiones, la mayoría de ellos de tipo *majority-assuring*, que facilitan la gobernabilidad regional. En definitiva, si durante la *Primera República* existía mimetismo en el diseño electoral de los distintos niveles de gobierno, el distanciamiento en el tipo fundamental de sistema electoral a nivel nacional y regional es hoy innegable.

Con todo, conviene subrayar las influencias entre niveles detectadas en elementos concretos de los sistemas electorales. Por lo que respecta a la elección directa de la cabeza del ejecutivo, se encuentra una difusión *bottom-up*. Ahora bien, dicha difusión no se ha producido solamente entre los niveles nacional y regional, sino que, en este caso, la trayectoria vertical es más compleja y se detecta también entre las elecciones locales y las regionales. Así, la elección directa de los presidentes de las regiones, instaurada en las regiones ordinarias en 1999 y en la mayor parte de las especiales a partir de 2001, encuentra sus precedentes en su introducción previa en el nivel local y en una región especial. Concretamente, fue primero una ley regional de Sicilia la que, en agosto de 1992, estableció la elección directa de los alcaldes en dicha región. También en agosto de 1992, Cerdeña estableció la elección directa del Presidente regional en un sistema electoral que se aplicó a solo dos procesos electorales, debido a que se reveló como un

modelo poco satisfactorio que podía conducir a resultados disfuncionales. La elección directa continuaría extendiéndose solo un año después, en 1993, al conjunto de municipios y provincias de las regiones ordinarias mediante una ley estatal, certificándose así su consolidación en el país. De modo que esa influencia puede categorizarse como *bottom-up*, en la medida en que fueron dos regiones especiales, Sicilia y Cerdeña, las que inauguraron una tendencia que sería imitada por las instancias nacionales para regular el ámbito local y que, posteriormente, se trasladaría a la inmensa mayoría de regiones.

También he detectado influencias entre niveles con relación a la introducción de sistemas electorales mixtos. La década de los noventa del siglo XX fue testigo de la paulatina introducción de elementos mayoritarios en los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno como forma de superar la inestabilidad política y procurar la gobernabilidad. Así, la gran reforma electoral de 1993 supuso en el ámbito nacional el tránsito desde un sistema proporcional puro a un sistema electoral mixto tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado (sistema *Mattarellum*). Poco después, en 1995, una ley electoral nacional instauró para las regiones ordinarias otro sistema electoral mixto: el *Tatarellum*. Ahora bien, dicho sistema electoral estaba inspirado en su configuración, más que en el sistema electoral nacional, en la ley electoral de Cerdeña de 1992. Dicho sistema ya preveía que cuatro quintas partes de los escaños se asignasen proporcionalmente en circunscripciones electorales provinciales y que la quinta parte restante se repartiese en una circunscripción regional única. Existió, pues, cierta influencia *bottom-up* de la ley electoral de Cerdeña a la ley electoral nacional que regulaba el sistema electoral de las regiones ordinarias. Ahora bien, cabe entender que el modelo *Tatarellum* fue una versión mejorada de la ensayada en Cerdeña, pues el mecanismo mixto y la elección del Presidente vinieron acompañados de un premio de mayoría que garantizaba que dicho Presidente contara con el respaldo de una mayoría parlamentaria. De ahí que estemos ante un ejemplo de difusión institucional producida por el aprendizaje adquirido respecto a un sistema electoral como el de Cerdeña que, una vez puesto en marcha y evaluados sus rendimientos, resultó un *modelo fallido*.

Para concluir con la difusión de los sistemas mixtos, cabe destacar que, en 2017, regresó al nivel nacional uno de ellos de la mano de *Rosatellum*, aunque en este caso se trata de un sistema de tipo paralelo, por lo que no se advierte en este caso ninguna influencia clara, y sí más bien la aprobación de unas nuevas reglas electorales tras la declaración de inconstitucionalidad de los pilares centrales de *Italicum*.

Se han producido asimismo difusión entre niveles en la utilización de premios de mayoría, un dispositivo muy arraigado en la idiosincrasia electoral italiana (Chiaramonte y Tarli Barbieri, 2011). En 1993, se introdujeron en el ámbito local los premios de mayoría junto con la elección de directos de alcaldes y presidentes de provincia. En 1995, la ley *Tatarellum* extendió los premios de mayoría a las regiones ordinarias y, tras la reforma constitucional de 2001, estos dispositivos se extendieron a la práctica totalidad de las regiones especiales. En 2005, se aprobó *Porcellum*, sistema con el que el nivel nacional, el único que hasta entonces carecía de premios de mayoría, se sumó al club con un polémico premio *majority-assuring*. La presencia del premio de mayoría sería mantenida con *Italicum* en 2015. Chiaramonte resumía la situación del siguiente modo: “esto de las influencias y las contaminaciones entre instituciones italianas con el premio de mayoría es una especie de *loop*: se dio primero a nivel nacional hace décadas [*Legge Acerbo* (1923) y *Legge Truffa* (1953)], pasó al nivel municipal en 1993, se trasladó al nivel regional en 1995, y se adoptó de nuevo en el nivel nacional en 2005 y posteriormente en 2015”⁴².

Además del premio de mayoría, *Italicum* fue el primer sistema electoral nacional que preveía una posible segunda vuelta electoral. Entre los precedentes de la segunda vuelta electoral encontramos el sistema electoral de Cerdeña de 1992, según el cual accedían a una segunda vuelta los tres candidatos a Presidente regional más votados, si ninguno había superado el 50% de votos en la primera vuelta. Con todo, la influencia más clara en este punto sobre *Italicum* (2015) fue la aprobada solo un año antes en Toscana (2014). En los casos de Toscana e *Italicum*, la segunda vuelta sólo se produce cuando no hay ningún candidato que supere el 40% de los votos en la primera vuelta. Se dio así un ejemplo claro de difusión *bottom-up* desde una región especialmente dinámica e innovadora en materia electoral como Toscana hacia el nivel nacional.

Otro aspecto en el que Toscana influyó en el sistema electoral nacional fue su reforma de 2004 en la que se abolió por primera vez el voto preferencial en Italia y se instauraron las listas cerradas y bloqueadas. De hecho, llegó a hablarse del *Toscanellum* (Floridia y Sciola, 2015: 670-671). Así, el sistema electoral *Porcellum*, aprobado solo un año después, en 2005, incorporó este rasgo poco habitual en las reglas electorales italianas. Sin embargo, a diferencia de Toscana, las listas de candidatos de *Porcellum* eran

⁴² Entrevista realizada a Alessandro Chiaramonte, profesor de Ciencia Política de la Università degli Studi di Firenze y experto en sistemas electorales, el 10 de diciembre de 2018.

mucho más largas. Ese fue precisamente el motivo por el que la Corte Constitucional italiana en su sentencia 1/2014 declaró su inconstitucionalidad: la combinación de ese tipo de listas con grandes circunscripciones dificultaba que los electores pudiesen conocer e identificar a los candidatos que, con su voto, iban a contribuir a seleccionar.

El ejemplo de Toscana corrobora la expectativa de que aquellas regiones que desatacan por hacer uso de su autonomía política en mayor medida que el resto ejercen una mayor influencia en materia de diseño electoral. Frente a la negativa valoración que suscitan otras regiones debido al descrédito de la clase política, el rendimiento de las instituciones en Toscana es considerado satisfactorio (Florida y Sciola, 2015: 664). Quizás, todos estos factores ayuden a explicar por qué esta región puede presumir de ser una de las que en mayor influencia ha ejercido en el diseño de los distintos sistemas electorales nacionales, hasta el punto de convertirse en un auténtico espejo, tal y como se ha demostrado con innovaciones en el panorama electoral italiano como las listas cerradas y bloqueadas empleadas en el sistema electoral *Porcellum* y en la previsión de una posible segunda ronda electoral en el diseño del sistema electoral *Italicum*.

Cabe destacar otro aspecto referido a la forma de expresión del voto por parte de los electores, la posibilidad del voto dividido (*voto disgiunto*), en el que también he identificado la influencia del nivel regional sobre el nacional. En este sentido, algunas regiones, al aprobar sus respectivas leyes electorales, prohibieron a los electores efectuar un voto dividido. La primera de ellas fue Marcas, pero ascienden a siete en la actualidad. Esa decisión ha sido asumida también por el legislador nacional respecto al último sistema, *Rosatellum*. Se diferencia así de *Mattarellum*, el otro sistema mixto que se ha empleado a nivel nacional y que sí permitía la posibilidad de realizar un voto dividido.

Para concluir, merece destacarse una difusión estrictamente horizontal, como es la supresión de la lista regional encabezada por el candidato a Presidente (*listino*). Este ha sido uno de los elementos más criticados del modelo *Tatarellum* original, de ahí que la tendencia haya sido hacia su progresiva desaparición. La primera región en hacerlo fue Toscana en 2004 y, desde entonces, la han eliminado de sus sistemas electorales la inmensa mayoría de las regiones. Sería éste otro ejemplo de difusión por aprendizaje.

Así las cosas, puede concluirse que, mientras que se ha producido un proceso de confluencia horizontal en el diseño de los sistemas electorales de las regiones, se ha generado también un progresivo distanciamiento entre el diseño de éstos y el del sistema

electoral nacional. Este fenómeno no se ha producido porque las regiones hayan avanzado hacia un *federalismo electoral* especialmente dinámico o innovador. Más bien, este fenómeno obedece a la vorágine reformista en la que se ha instalado el sistema electoral nacional, la cual ha hecho perder de vista el viejo propósito de procurar la homogeneidad institucional en los distintos niveles de gobierno. De forma que ha sido el sistema electoral nacional el que ha ido perdiendo elementos de coincidencia respecto a los sistemas electorales regionales y no al revés.

Tatarellum, por su parte, se ha afianzado en la práctica totalidad de las regiones. La razón radica en que es un modelo que satisface a los partidos y a la opinión pública italiana. Esta última parece estar satisfecha con la posibilidad de elegir directamente a los presidentes regionales y con un sistema electoral que garantiza la estabilidad política. Se trata de virtudes especialmente valoradas en Italia, donde, desde el advenimiento de la llamada *Segunda República*, las principales reformas en los distintos niveles de gobierno han estado inspirados en el modelo de democracia mayoritaria o Westminster (Lijphart, 1999). Ahora bien, si en el nivel nacional esa transición no ha terminado de afianzarse (Baraggia, 2017), las reformas institucionales en los niveles local y regional, que incluyen los premios de mayoría y la elección directa del vértice los ejecutivos, dicha transición sí puede considerarse realizada de forma globalmente satisfactoria.

Esta evolución del panorama electoral regional confirmaría algunas de las expectativas que se formulaban al inicio de la tesis. Así, el tipo fundamental de sistema electoral de las regiones vino determinado en una primera fase por el del sistema electoral nacional, pero era previsible que su influencia se desvaneciese con el paso del tiempo. Una vez superada la fase de institucionalización de las nuevas reglas electorales regionales con el cambio de siglo, los cambios posteriores de los sistemas electorales regionales han tenido que ver esencialmente con modificaciones menores, de elementos concretos, que han afectado a la entidad o condiciones para la concesión de los premios de mayoría, a la cuantía de las barreras, o al tamaño del parlamento. Pero siempre dentro del modelo *Tatarellum*. Existiría así cierta *path dependence* en el nivel regional, que habría evitado que las regiones se viesan arrastradas por la errática trayectoria de inestabilidad que envuelve al sistema electoral nacional desde hace tres décadas.

Referencias bibliográficas

- Baldini, Gianfranco (2011). The Different Trajectories of Italian Electoral Reforms. *West European Politics*, 34 (3), 644-663.
- Baraggia, Antonia (2017). Italian Electoral law: A Story of an Impossible Transition?. *Election Law Journal*, 16 (2), 272-279.
- Bartolini, Stefano; Alessandro Chiaramonte y Roberto D'Alimonte. (2004). The Italian Party System between Parties and Coalitions. *West European Politics*, 27, 1-19.
- Bedock, Camille y Nicolas Sauger (2014). Electoral systems with a majority bonus as unconventional mixed systems. *Representation*, 50(1), 99-112.
- Bolgherini, Silvia y Selenia Grimaldi (2017). Critical election and a new party system: Italy after the 2015 regional election. *Regional & Federal Studies*, 27(4), 483-505.
- Caciagli, Mario (1998). Hacia la Segunda República: los nuevos sistemas electorales de Italia. En J. Montabes (ed.). *El sistema electoral a debate: veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (pp. 147-164). Madrid: CIS y Parlamento de Andalucía.
- Catelani, Elisabetta (2011). La reforma de los estatutos en las regiones italianas. *Revista de Estudios Políticos*, 151, 311-362.
- Ceccarini, Luigi y Fabio Bordignon (2017). Referendum on Renzi: The 2016 vote on the Italian constitutional revision. *South European Society and Politics*, 22(3), 281-302.
- Chiaramonte, Alessandro (2005). *Tra maggioritario e proporzionale: l'universo dei sistemi elettorali misti*. Bologna: Il Mulino.
- Chiaramonte, Alessandro (2007). Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato. En A. Chiaramonte y G. Tarli Barbieri (eds.). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (pp. 221-252). Bologna: Il Mulino.
- Chiaramonte, Alessandro (2011). Il premio di maggioranza: cosa è, come varia, dove è (stato) applicato. En A. Chiaramonte y G. Tarli Barbieri (eds.). *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana* (pp. 15-37). Roma: Carocci.
- Chiaramonte, Alessandro (2015). The Unfinished Story of Electoral Reforms in Italy. *Contemporary Italian Politics*, 7(1), 10-26.
- Chiaramonte, Alessandro y Roberto D'Alimonte (2001). *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*. Bologna: Il Mulino.
- Chiaramonte, Alessandro y Salvatore Vassallo (2001). Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale. *Le istituzioni del federalismo*, 2, 57-84.

- Chiaromonte, Alessandro y Giovanni Tarli Barbieri (2007). Bilancio di una stagione di riforme. En A. Chiaromonte y G. Tarli Barbieri (eds). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (253-265). Bologna: Il Mulino.
- Chiaromonte Alessandro y Tarli Barbieri Giovanni (2011). *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana*. Roma: Carocci.
- Chiaromonte, Alessandro y Roberto D'Alimonte (2018). The new Italian electoral system and its effects on strategic coordination and disproportionality. *Italian Political Science*, 13(1), 8-18.
- Chiaromonte, Alessandro; Vincenzo Emanuele; Nicola Maggini y Aldo Paparo (2018). Populist Success in a Hung Parliament: The 2018 General Election in Italy. *South European Society and Politics*, 23(4), 479-501.
- Corbetta, Piergiorgio (2012). The 2010 Regional Elections in Italy: Another Referendum on Berlusconi. *South European Society and Politics*, 17(2), 155-173.
- Cunial, Nicolas A. y Raffaele Terreo (2016). I sistemi elettorali nelle regioni a statuto ordinario: un'analisi comparata. *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 75(1), 85-116.
- D'Alimonte, Roberto (1995). La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 25(3), 515-559.
- D'Alimonte, Roberto (2000). Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie. En A. Chiaromonte y R. D'Alimonte (eds). *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000* (pp. 11-34). Bologna: Il Mulino.
- D'Alimonte, Roberto (2005). Italy: A case of Fragmented Bipolarism. En M. Gallagher y P. Mitchell (Eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 253-276). Oxford: Oxford University Press.
- D'Alimonte, Roberto (2007). Il nuovo sistema elettorale. Dal collegio uninominale al premio di maggioranza. En R. D'Alimonte y A. Chiaromonte (eds.). *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006* (pp. 51-88). Bologna: Il Mulino.
- D'Alimonte, Roberto (2015a). The new Italian Electoral System: majority-assuring but minority-friendly. *Contemporary Italian Politics*, 7 (3), 286-292.
- D'Alimonte, Roberto (2015b). Il "federalismo" dei sistemi elettorali. En A. Paparo y M. Cataldi (eds.). *Dopo la luna di miele. Le elezioni comunali e regionali fra autunno 2014 e primavera 2015, Dossier CISE(7)*. Roma: Centro Italiano di Studi Elettorali (CISE).
- D'Alimonte, Roberto y Alessandro Chiaromonte (1995). Il nuovo sistema elettorale italiano: le opportunità e le scelte. En S. Bartolini y R. D'Alimonte (eds.). *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994* (pp. 37-81). Bologna: Il Mulino.

- D'Ignazio, Guerino (1997). Reformas electorales de las regiones y de los gobiernos locales: similitudes y diferencias. En G. Ruiz-Rico y S. Gambino (coords.). *Formas de gobierno y sistemas electorales: la experiencia italiana y española* (pp. 431-454). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Di Virgilio, Aldo (2005). The Italian regional elections of April 2005: Does the triumph of the Union signal the end of the Berlusconi era?. *South European society and politics*, 10(3), 477-490.
- Di Virgilio, Aldo (2006): The Italian regions at the polls 2005: When a political earthquake does not create a critical election. *Regional & Federal Studies*, 16(3), 333-346.
- Donovan, Mark (1995). The Politics of Electoral Reform. *International Political Science Review*, 16(1), 47-64.
- Duverger, Maurice (1960). *La repubblica tradita*. Milán: Edizioni di Comunità.
- Einaudi, Mario (1946). Political Change in France and Italy. *American Political Science Review*, 40, 898-923.
- Fabbrini, Sergio (2001). Features and implications of semi-parliamentarism: The direct election of Italian mayors. *South European society & politics*, 6(2), 47-70.
- Fernández Esquer, Carlos (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23(1), 209-230.
- Fiumicelli, Davide (2009). Il sistema elettorale delle Regioni a Statuto ordinario a dieci anni dalla legge costituzionale n° 1 del 1999: poche novità, un'occasione persa?. *Osservatorio sulle fonti*, 3/2009, 1-18.
- Florida, Antonio (2005a). Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive. *Le Regioni*, 33(5), 841-870.
- Florida, Antonio (2005b). Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova. *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 5, 737-792.
- Florida, Antonio (2018). Electoral systems and concepts of democracy: electoral reform as a permanent policy issue in the Italian political system. *Contemporary Italian Politics*, 10(2), 112-131.
- Florida, Antonio y Fabio Sciola (2015). Il «federalismo elettorale», dieci anni dopo: il gioco vale la candela?. *Le Regioni*, 43(3), 643-682.
- Fusaro, Carlo (2000). Elezione diretta del presidente e forme di governo regionali. En A. Chiaramonte y R. D'Alimonte (eds.). *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*. Bologna: Il Mulino.

- Fusaro, Carlo (2007). Statuti e forme di governo. En A. Chiaramonte y G. Tarli Barbieri (eds.). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane* (pp. 13–40). Bologna: Il Mulino.
- Fusaro, Carlo (2016). La nueva ley electoral italiana de 2015, un reto para el parlamentarismo débil. *Teoría y Realidad Constitucional*, 38, 547-574.
- Fusaro, Carlo y Massimo Rubechi (2005). Le nuove leggi elettorali e i nuovi statuti. *Le istituzioni del federalismo*, 26(6), 1007-1044.
- Gálvez Muñoz, Luis (2009). *El derecho electoral de las comunidades autónomas: revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2004). Modelos comparados de regulación y homogeneidad en los regímenes electorales en los Estados compuestos. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 83-142.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Gavara de Cara, Juan Carlos y Vallès, Francesc (2007). *Los regímenes electorales territoriales en los Estados compuestos. Alemania, Estados Unidos e Italia*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Golden, Miriam A. (2003). Electoral Connections: The Effects of the Personal Vote on Political Patronage, Bureaucracy and Legislation in Postwar Italy. *British Journal of Political Science*, 33(2), 189-212.
- Groppi, Tania (2008). Formas de gobierno y sistemas electorales en Italia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 153-173.
- Grosso, Enrico (2012). Regional electoral legislation in Italy. A short essay on raise and fall of the myth of territorial differentiation. *Perspectives on Federalism*, 4(1), 99-120.
- Katz, Richard (1996). Electoral reform and the transformation of party politics in Italy. *Party Politics*, 2, 31-55.
- Katz, Richard (2001). Reforming the Italian Electoral Law, 1993. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 96-122). Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- La Palombara, Joseph G. (1953). The Italian Elections and the Problem of Representation. *American Political Science Review*, 47, 676-603.
- Lijphart, Arend. (1997). The Difficult Science of Electoral Systems: A Commentary of the Critique by Alberto Penadés. *Electoral Studies*, 16(1), 73-77.

- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- López Aguilar, J. F. (1987). Un comentario al informe de la Comisión Bozzi. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 21, 137-176.
- Masseti, Emanuele (2006). Electoral Reform in Italy: From PR to Mixed System and (almost) Back Again. *Representation*, 42(3), 261-269.
- Masseti, Emanuele (2018). Regional elections in Italy (2012–15): Low turnout, tri-polar competition and Democratic Party's (multi-level) dominance. *Regional & Federal Studies*, 28(3), 325-351.
- Masseti, Emanuele y Arianna Farinelli (2019). From the Porcellum to the Rosatellum: 'political elite-judicial interaction' in the Italian laboratory of electoral reforms. *Contemporary Italian Politics*, 11(2), 137-157.
- Mazzoleni, Martino (2013). Transition in Continuity: The Lombardy Regional Election of 2013. *Regional & Federal Studies*, 23(5), 643-653.
- Musella, Fortunato (2011). Il premio di maggioranza nelle Regioni italiane. En A. Chiaramonte y G. Tarli Barbieri (eds.). *Il premio di maggioranza. Origini, applicazioni e implicazioni di una peculiarità italiana* (pp. 161-182). Roma: Carocci.
- Newell, James L. (2000) Actors at a dress rehearsal: The Italian regional elections of April 2000. *Regional & Federal Studies*, 10(3), 169-182.
- Newell, James L. (2006). The Italian Election of May 2006: Myths and Realities. *West European Politics*, 29, 802-813.
- Newell, James L. y Martin J. Bull. (1993). The Italian Referenda of April 1993: Real Change at Last. *West European Politics*, 16, 607-615.
- Nohlen, Dieter (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. En A. Lijphart y B. Grofman (eds.). *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives* (pp. 217-224). Nueva York: Praeger.
- Nohlen, Dieter (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica (3ª ed. revisada).
- Núñez, Lidia y Kristof Jacobs (2016). Catalysts and barriers. Explaining electoral reform in Western Europe. *European Journal of Political Research*, 55(3), 454–473.
- Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Institut d'Estudis Autonòmics.
- Olivetti, Marco (2015). La reforma electoral italiana de 2015. *Cuadernos de Pensamiento Político*, 47, 35-52.

- Pacini, Maria C. (2007). Nuovi (e vecchi) Sistemi elettoziali regionali. En A. Chiaramonte y G. Tarli Barbieri (eds.). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane* (pp. 69-92). Bologna: il Mulino.
- Paparo, Aldo (2015). Sette sistemi per sette regioni: le caratteristiche dei sistemi elettorali. En A. Paparo y M. Cataldi (eds.). *Dopo la luna di miele: Le elezioni comunali e regionali fra autunno 2014 e primavera 2015*. Roma: Centro Italiano di Studi Elettorali (CISE).
- Pappalardo, Adriano (1995). La nueva ley electoral italiana. *Revista de Estudios Políticos*, 89, 61-80.
- Passarelli, Gianluca (2018). Electoral Systems in Context: Italy. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen y M. S. Shugart (eds.). *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 851-870). Oxford: Oxford University Press.
- Passarelli, Gianluca (2020). *Preferential Voting Systems. Influence on Intra-Party Competition and Voting Behaviour*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pasquino, Gianfranco (2007). Tricks and Treats: The 2005 Italian Electoral Law and Its Consequences. *South European Society and Politics*, 12 (1), 79-93.
- Pasquino, Gianfranco (2015). Italy has yet another electoral law. *Contemporary Italian Politics*, 7(3), 293-300.
- Piretti, Maria Serena (2003). *La legge truffa: il fallimento dell'ingegneria politica*. Bologna: Il Mulino.
- Pizzetti, Francesco y Alfonso Di Giovine (1996). Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali. *Le Regioni*, 1, 11-49.
- Presno, Miguel Ángel (1994). La reforma electoral en Italia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 40, 133-159.
- Pryce, Roy (1952). The New Italian Electoral law. *Parliamentary Affairs*, 6, 269-276.
- Quagliariello, Gaetano (2003). *La legge elettorale de 1953*. Bologna: Il Mulino.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renwick, Alan; Chris Hanretty y David Hine (2009). Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law of 2005. *Electoral Studies*, 28(3), 437-447.
- Rosini, Monica (2014). Novità e criticità della nuova legge elettorale della Regione Toscana. *Le Regioni*, 42(5-6), 1237-1272.
- Sartori, Giovanni (1976). *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scantamburlo, Matthias y Günther Pallaver (2014). The 2013 South Tyrolean Election: The End of SVP Hegemony. *Regional & Federal Studies*, 24(4), 493-503.

- Scoppola, Pietro (1997). *La repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico: 1945-1996*. Bologna: Il Mulino.
- Shugart, Matthew y Martin P. Wattenberg (2001). Mixed-Member Electoral Systems. A Definition and Typology. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg. *Mixed-Member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* (pp. 9-24). Oxford: Oxford University Press.
- Tarli Barbieri, Giovanni (2007). La materia elettorale tra Stato e Regioni. En A. Chiaramonte y G. Tarli Barbieri (eds.). *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (pp. 41-68). Bologna: Il Mulino.
- Tronconi, Filippo (2010). The Italian Regional Elections of March 2010. Continuity and a Few Surprises. *Regional and Federal Studies*, 20(4-5), 577-586.
- Tronconi, Filippo (2015). Bye-Bye Bipolarism: The 2015 Regional Elections and the New Shape of Regional Party Systems in Italy. *South European Society and Politics*, 20(4), 553-571.
- Vampa, Davide (2015). The 2015 Regional Election in Italy: Fragmentation and Crisis of Subnational Representative Democracy. *Regional and Federal Studies*, 2(4), 365-378.
- Venturino, Fulvio (2001). Presidentialization in Italian Politics: The Political Consequences of the 1993 Electoral Reform. *South European Society & Politics*, 6(2), 27-46.

Capítulo 5. España: los sistemas electorales autonómicos, entre estabilidad y cambio

Después de la muerte de Francisco Franco, España tuvo que hacer frente a dos problemas principales: el de la transición desde un régimen autoritario a una democracia y el de los desafíos planteados a un Estado centralista unitario por los nacionalismos periféricos y las aspiraciones regionales de autonomía y descentralización. La Constitución de 1978 intenta dar respuesta a estos dos problemas y crear un marco tanto para una democracia estable como para una nueva estructura del Estado que satisfaga las aspiraciones de las minorías nacionales y de las regiones con problemas propios. El éxito de la transición a la democracia (...) ha sido un logro político extraordinario y ha colocado los cimientos para la consolidación de una nueva democracia occidental. Mucho más problemática resulta la transición desde un Estado unitario a un nuevo tipo de sistema político a pesar de los grandes esfuerzos de los dirigentes políticos

Juan J. Linz (2008[1985]: 161)

La estabilidad que caracteriza a las reglas electorales encuentra en el caso español un magnífico ejemplo. Así, los sistemas electorales del Congreso de los Diputados y del Senado se han mantenido inalterados en todos sus elementos en las más de cuatro décadas que van desde las elecciones fundacionales de 1977 hasta las últimas elecciones generales celebradas el 10 de noviembre de 2019. En el nivel autonómico, sin embargo, se aprecian algunas excepciones respecto a esa pauta general caracterizada por la inercia institucional.

Alguna investigación ha indagado en cuáles fueron las preferencias partidistas en la elaboración de los sistemas electorales autonómicos (Calvet, 2017). Varios trabajos más se han ocupado de clasificar sus elementos y analizar sus rendimientos en perspectiva comparada (Vallès, 1983; Montero et al., 1992; Llera, 1998; Pallarés, 1998; Lago, 2002; Presno, 2007; Oliver, 2011). Sin embargo, resulta inédito hasta la fecha un estudio que acometa un análisis sistemático de las reformas electorales autonómicas que se han materializado, a excepción de algunos trabajos recientes que cubren únicamente las propuestas de reforma posteriores al estallido de la Gran Recesión (Riera y Montero, 2014, 2017; García Mahamut, 2018). Tampoco se ha estudiado en profundidad el tipo de procesos reformistas que han conducido a las reformas electorales que han culminado, ni

cuáles fueron sus actores protagonistas. Nunca se ha investigado, en fin, si existe algún tipo de influencia entre comunidades autónomas en las reformas que se han producido. El presente capítulo con carácter general y los tres siguientes dedicados respectivamente a Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Canarias, tratan de colmar esas lagunas.

Como se verá a lo largo del capítulo, los sistemas electorales autonómicos se caracterizan desde un inicio por su mimetismo respecto al modelo del sistema electoral del Congreso de los Diputados y, consiguientemente, por su homogeneidad entre sí. En buena medida, esta característica se explica por los *Pactos Autonómicos* de 1981 alcanzados entre los dos principales partidos de ámbito estatal por entonces, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), los cuales acordaron algunos aspectos electorales que asumirían las futuras comunidades autónomas. De modo que puede hablarse de difusión vertical *top-down* en el diseño original de los sistemas electorales autonómicos, que emularon el modelo nacional. En cuanto a la difusión vertical *bottom-up*, solo cabe destacar la adopción de cuotas electorales para fomentar la representación de las mujeres en los parlamentos, que fue ensayada en algunas comunidades autónomas antes de su adopción a nivel nacional en 2007. El caso español, en cambio, sí destaca por la existencia de difusión horizontal, como ilustra el grupo de reformas que aumentaron el tamaño de varios parlamentos con motivo de la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas, las reformas de la década de los noventa que aumentaron la cuantía de las barreras electorales o las propuestas del período 2011-2015 destinadas a reducir el tamaño de los parlamentos autonómicos.

Con relación al tipo de procesos reformistas, las comunidades autónomas brindan ejemplos magníficos de cambios electorales motivados por la manipulación estratégica de los partidos en el gobierno. La mayor parte de reformas a nivel autonómico encaja en ese modelo. Sin embargo, las reformas acontecidas a partir de 2015 apuntan a un cambio en el tipo de procesos, llevados adelante ahora por coaliciones de partidos desde la oposición en contra de los intereses de los partidos en el poder. También se caracterizan por el papel destacado de los grupos de interés cívico, que ayudaron a situar el asunto de la reforma electoral en la agenda política y facilitaron la consecución de acuerdos entre distintos partidos. Por último, el caso español se distingue del alemán, el belga o el italiano por la actitud absolutamente permisiva que ha adoptado el Tribunal Constitucional al valorar la constitucionalidad de distintos sistemas electorales autonómicos en varias sentencias, algunas de ellas ciertamente cuestionables.

El capítulo se estructura como sigue. Tras esta introducción, dedicaré un primer apartado a los orígenes del sistema electoral del Congreso de los Diputados y los debates sobre su reforma. En segundo lugar, indagaré en los orígenes de los sistemas electorales autonómicos. En tercer lugar, estudiaré las novedades introducidas en los sistemas electorales regionales con la aprobación de las primeras leyes autonómicas, un aspecto interesante y apenas estudiado hasta la fecha. En cuarto lugar, describiré la evolución de los sistemas electorales hasta la actualidad, destacando las principales variaciones. En quinto lugar, dedicaré un amplio apartado a exponer cada una de las once reformas electorales que se han producido hasta el momento, las circunstancias en las que se desarrollaron y cuáles fueron sus actores protagonistas. En el último apartado destacaré las lecciones más relevantes que aporta el caso español al estudio comparado del diseño y reforma de las reglas electorales regionales en sistemas políticos multinivel.

1. El sistema electoral del Congreso de los Diputados

1.1 Orígenes y consolidación

Aunque el objeto principal de este capítulo es el origen y evolución de los sistemas electorales autonómicos, se ha decidido dejar constancia de los hitos más relevantes en la gestación del sistema electoral del Congreso de los Diputados, en la medida en que éste, como se verá, actuó como un auténtico modelo de referencia para los sistemas electorales regionales.

Sobre las distintas fases en las que fue gestándose el sistema electoral del Congreso existe ya una abundante bibliografía (entre otros muchos, Colomer, 2004; Hopkin, 2005; Lago y Montero, 2005, 2010). Si bien es cierto que, recientemente, encontramos algún autor que, a partir de fuentes de información inéditas, está cuestionando algunos de los lugares comunes acerca del origen del modelo representativo español y ofrece explicaciones alternativas (Urdániz, 2018, 2019). En cualquier caso, éste apartado no pretende realizar un análisis exhaustivo del origen del sistema electoral de la Cámara baja, ni mucho menos entrar en los recientes debates. Simplemente, trata de sintetizar las etapas más relevantes en la elaboración del sistema electoral del Congreso⁴³.

⁴³ Para un análisis exhaustivo de las distintas fases en las que se elaboraron las reglas electorales del Congreso de los Diputados, véase Lago y Montero (2005: 283-306) y Montero y Lago (2010).

Si bien algunas propuestas –bastante vagas– sobre el diseño del sistema electoral español comenzaron a esbozarse durante el Gobierno de Carlos Arias Navarro, la etapa decisiva de su elaboración comienza a partir de julio de 1976, cuando éste fue sustituido por Adolfo Suárez como Presidente del Gobierno. Así pues, los orígenes del actual sistema electoral del Congreso se remontan esencialmente a las negociaciones mantenidas por el Gobierno de Adolfo Suárez durante la Transición democrática. Sus bases se establecieron en la trascendental Ley para la Reforma Política (LRP), de enero de 1977, que serían desarrolladas poco después en el Real Decreto-ley sobre Normas Electorales, de marzo de ese mismo año. Con esos mimbres electorales, que fueron posteriormente ratificados por el artículo 68 de la Constitución Española y después apuntalados en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), se han desarrollado un total de quince procesos electorales, que van desde las primeras elecciones democráticas de junio de 1977 hasta las últimas elecciones generales de noviembre de 2019.

Durante los debates de la Transición, el sistema electoral de la Segunda República, de tipo mayoritario, voto limitado, circunscripciones plurinominales y que se caracterizaba por conceder primas exorbitadas a la mayoría en cada distrito, se convirtió en una suerte de *antimodelo*. A este sistema electoral se le responsabilizaba de haber alimentado la fragmentación parlamentaria y con ello la inestabilidad gubernamental, de haber desincentivado la colaboración entre los partidos, de haber contribuido a la formación de un sistema de partidos polarizado y, en definitiva, de haber propiciado una competición interpartidista de naturaleza centrífuga hasta llegar a una confrontación radical entre dos grandes bloques muy alejados entre sí (Linz, 1978; Colomer, 2004).

El Gobierno encabezado por Suárez logró pactar a dos bandas los fundamentos electorales que contendría la LRP. Por un lado, con los procuradores franquistas que posteriormente formarían Alianza Popular (AP), entre los que destacó Manuel Fraga, los cuales anhelaban un sistema mayoritario para la elección de ambas Cámaras. Por otro lado, Suárez también mantuvo contactos con la oposición democrática, la cual consideraba irrenunciable un sistema de tipo proporcional que permitiese un parlamento que reflejase el pluralismo ideológico de la sociedad española. De este modo, los resultados de las negociaciones se materializaron en ciertas concesiones para los distintos interlocutores. Concesiones que pasaban por no obstaculizar la representación del pluralismo político a través de la representación proporcional, pero, a su vez, tratando de evitar una excesiva fragmentación parlamentaria (Lago y Montero, 2005).

La LRP autorizó al Gobierno para fijar la normativa electoral, aunque señalándole algunos criterios básicos. Esos criterios consistían en el establecimiento de la provincia como circunscripción electoral; una fórmula mayoritaria para la elección del Senado; y una fórmula proporcional para la elección del Congreso de los Diputados, aunque modulada por unos “dispositivos correctores” de la proporcionalidad y una “barrera mínima” de votos. Entre esos dispositivos correctores, se contemplaba un mecanismo que a la postre se ha revelado de suma importancia como es la representación mínima provincial. Curiosamente, esa representación mínima no estaba prevista en el anteproyecto de la LRP –aunque sí aparecía en los proyectos elaborados por el Gobierno de Arias Navarro–, sino que fue fruto de una enmienda *in voce*, presentada por un procurador en el debate plenario, y que fue finalmente aceptada en pos del equilibrio representativo territorial (Fernández-Miranda, 2009: 27-28).

Tras su proclamación en la LRP, estos elementos se desarrollaron en el ya citado Decreto-ley de marzo de 1977, que concretó las reglas del juego para las primeras elecciones democráticas celebradas en junio de 1977: el principio de representación proporcional y la fórmula D’Hondt; una Cámara de tamaño reducido, con 350 diputados; la fijación de las provincias como las circunscripciones electorales; la asignación de un número mínimo de dos diputados por circunscripción, repartiendo los escaños restantes en función de la población de cada provincia; una barrera electoral del 3 por ciento de votos a nivel de circunscripción; y, por último, la presentación de candidaturas en listas cerradas y bloqueadas en las que los electores no podían manifestar preferencias (Herrero de Miñón, 2017).

Ahora bien, más allá de las concesiones menores realizadas por el Gobierno Suárez a los distintos interlocutores, existió un verdadero propósito subyacente a la elaboración de este sistema electoral por parte de sus creadores. En palabras de Óscar Alzaga (1989: 127-128), uno de los *padres* del actual régimen electoral español:

“(…) el encargo político consistía en formular una ley a través de la cual el Gobierno pudiese obtener mayoría absoluta. Puesto que los sondeos preelectorales concedían a la futura Unión de Centro Democrático un 36-37% de los votos, se buscó hacer una ley en la que la mayoría absoluta pudiese conseguirse con alrededor del 36-37%. Y con un mecanismo que en parte favorecía a las zonas rurales, donde en las proyecciones preelectorales UCD era predominante frente a las zonas industriales, en las que era mayor la incidencia del voto favorable al Partido Socialista”.

Esta cita, que se ha convertido en una referencia recurrente en los trabajos que abordan la cuestión de la manipulación estratégica subyacente al diseño del sistema del Congreso, fue recogida por primera vez en un trabajo de José Ramón Montero, Francisco Llera y Mariano Tocal (1992: 16) y se ha repetido posteriormente por otros muchos autores. Sin embargo, en un estudio reciente, Jorge Urdánoz (2018) sostiene que, a pesar de su enorme difusión e importancia, la cita no es fidedigna y carece del valor que suele concedérsele por parte de la literatura. Para llegar a esa conclusión, Urdánoz (2018: 751) se apoya en una entrevista que mantuvo con el propio Óscar Alzaga, en la que éste se mostró muy extrañado, aseguró desconocer tal cita y su difusión y afirmó no reconocerse en el contenido de esas palabras.

Este relato parece cobrar fuerza si tenemos en cuenta algunos escritos recientes del propio Alzaga (2018; 2020). En una obra suya que reúne una selección de artículos y textos, se incluye un trabajo inédito que contiene un “estudio-propuesta” para una ley electoral española, elaborado en 1974 por un grupo de juristas comprometidos con la oposición democrática bajo la dirección del profesor Alzaga (2018: 166-206), a encargo del director del Instituto de Estudios Administrativos, organismo que dependía del Ministerio de la Presidencia del Gobierno. Este informe serviría de base para la redacción articulada del Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales, que asumió la práctica totalidad de las garantías jurídicas recogidas en dicho informe (Alzaga, 2020). Por lo que aquí interesa, y en la línea de lo advertido por Jorge Urdánoz, este influyente trabajo se ocupó exclusivamente de cuestiones de Derecho Electoral en un sentido amplio, pues, como el propio Alzaga (2018: 162) reconoce, “no nos pedían opinión sobre el reconocimiento del derecho de asociación política, *ni sobre el sistema electoral a aplicar*, ni tampoco sobre la forma en que se resolvería en la práctica que las elecciones fuesen por sufragio universal (...)”.

En un trabajo de reciente aparición, Alzaga (2020) zanja esta cuestión afirmando con rotundidad lo siguiente:

“el sistema electoral (...) plasmado en la Ley para la Reforma Política tiene una cuna y unos redactores totalmente ajenos a mi modesta persona. No obstante, algunos politólogos han mencionado, como si se tratase de una obviedad, que yo era el padre de un sistema electoral que, como a todos los que militábamos en la oposición democrática, nos vino dado y por el que no siento particular fervor. Ello se debe, de un lado, a confundir el que yo dirigí el equipo de juristas de la oposición que redactamos el referido informe (...). Pero, de otro lado, también basado en una cita de una intervención mía en un debate mantenido en Italia –tras una conferencia transcrita correctamente–, cuyos términos se resumieron y tradujeron por un joven italiano en forma errónea”.

Ahora bien, con independencia los malentendidos que hayan podido ocasionarse en torno a la cita, lo que resulta indiscutible es que el sistema electoral concedió a la UCD primas de casi 13 puntos porcentuales en las elecciones de 1977, cifras de sobrerrepresentación que se repetirían en las elecciones generales de 1979 y que ningún otro partido ha alcanzado posteriormente. Puede afirmarse con rotundidad que el Gobierno de Suárez logró imponer sus criterios y satisfacer sus objetivos fundamentales en el diseño del sistema electoral con vistas a maximizar su representación parlamentaria. De modo que la cita de Alzaga, *si non è vera*, digamos que, cuando menos, *è ben trovata*.

Avanzando en la consolidación del sistema electoral del Congreso, cabe destacar que la Constitución de 1978 elevó a rango constitucional los aspectos sustanciales del Decreto-ley de 1977, algo que resulta poco habitual en los países del entorno democrático europeo. De hecho, la decisión de constitucionalizar el sistema electoral fue una cuestión polémica que generó apasionados debates en las Cortes Constituyentes (Caciagli, 1981). En un primer momento, la UCD y, sobre todo AP, eran partidarios de que la Constitución guardase silencio en este punto y fuese una ley electoral posterior la que regulase este extremo; mientras que el PSOE, el Partido Comunista de España (PCE) y los grupos políticos nacionalistas abogaban por la inserción en el texto constitucional del principio de proporcionalidad. Por lo demás, AP mantenía su preferencia por un sistema de tipo mayoritario, mientras que PSOE y PCE defendían suprimir los elementos restrictivos de la proporcionalidad establecidos en la LRP y en el Decreto-ley sobre normas electorales.

Finalmente, las negociaciones extraparlamentarias mantenidas por UCD y PSOE incluyeron también al sistema electoral entre las cuestiones del consenso constituyente, lo que hizo desaparecer las diferencias entre los dos principales partidos y dejó aislados a AP y PCE. Es decir, el consenso confluyó en torno a la solución aparentemente más sencilla, esto es, constitucionalizar en el artículo 68 los aspectos básicos del sistema electoral empleado en las primeras elecciones de 1977. Óscar Alzaga, en su intervención en el Pleno de las Cortes Constituyentes como diputado de la UCD, señaló una idea básica al referirse al que acabaría siendo el artículo 68 de la Constitución: “yo diría que este artículo bien leído es, pura y simplemente, hijo legítimo y heredero universal de lo previsto en la Ley para la Reforma Política y en el Decreto-ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales. (...) Y es que los legisladores son siempre hijos de un sistema

electoral y, en cierta manera, sienten un respeto filial hacia el mismo”⁴⁴. Por lo demás, esta decisión dotó de rigidez a elementos de una notable importancia: la opción por la representación proporcional; la provincia como circunscripción electoral; y, por último, el aseguramiento de una representación mínima inicial en cada provincia. Estos dos últimos aspectos han contribuido de forma decisiva a la desproporcionalidad de los resultados y a la desigualdad del voto, respectivamente. Aspectos que resultan difícilmente corregibles por la ley electoral sin una previa reforma constitucional.

Aunque el Decreto-ley de 1977 tenía una vocación provisional, no sólo reguló las primeras elecciones, sino que se aplicó también a las generales de 1979 y de 1982. De modo que la última etapa normativa del sistema electoral español se halla en la aprobación de la LOREG, en junio de 1985 (Santolaya, 1986). El aspecto más destacable consiste en la extraordinaria continuidad otorgada a las variables básicas del sistema de elección para el Congreso de los Diputados y para el Senado. Pese a esta consolidación, la tramitación de la LOREG se llevó a cabo en circunstancias notablemente distintas. Las elecciones generales de 1982 habían supuesto un afianzamiento democrático indiscutible, al haberse producido por primera vez la alternancia en el Gobierno. La espectacular transformación experimentada por el sistema de partidos dio lugar a unas nuevas pautas de competición electoral, caracterizadas por la hegemonía del PSOE en un sistema que sería de partido predominante hasta mitad de los años noventa. Sin embargo, la nueva situación política no impidió que la LOREG mantuviera inalteradas las principales disposiciones contenidas en el Decreto-ley de 1977. La continuidad manifestada por la LOREG es especialmente significativa por un hecho que merece la pena recordar: la discusión y tramitación parlamentarias de la LOREG estuvieron presididas por el consenso generalizado entre las principales fuerzas políticas, siendo finalmente aprobado el proyecto por una virtual unanimidad en las Cortes Generales: en el Congreso, solo se presentaron menos de una docena de enmiendas sustantivas relativas al sistema electoral por parte de algunos diputados del Grupo Mixto, que fueron rechazadas; y, en la votación final, el conjunto del proyecto solo recibió dos votos en contra y otras dos abstenciones.

Después de tres elecciones generales, los partidos ya habían asimilado el funcionamiento básico del sistema electoral, y era previsible que se mostraran contrarios a la sustitución de lo cierto por lo incierto. La continuidad en los elementos del sistema

⁴⁴ Sesión Plenaria núm. 37 del Congreso de los Diputados, *Diario de Sesiones*, núm. 108, 12 de julio de 1978, pp. 4180-4184.

electoral suponía una muestra de su auténtica institucionalización, es decir, de su capacidad para producir efectos no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores exógenos. En el momento de aprobación de la LOREG, el PSOE disfrutaba de una mayoría absoluta obtenida gracias a los mecanismos de desproporcionalidad previstos en su momento para facilitar la sobrerrepresentación de los escaños de los partidos conservadores. Y AP había recibido ya jugosas bonificaciones, y aspiraba a beneficiarse aún más en el futuro de los sesgos mayoritarios del sistema como posible partido en el Gobierno. Esto explica que, pese al cambio en el sistema de partidos, tanto el PSOE como AP decidiesen renunciar a sus propuestas de reforma originales. De ese modo, tanto el PSOE como PP a partir de la década de los noventa han seguido el ejemplo de otros muchos partidos gubernamentales, que abandonan sus proyectos de reformas electorales cuando su acceso al Gobierno ha sido parcialmente favorecido por los sesgos representativos del propio sistema electoral.

El proceso de gestación del sistema electoral del Congreso puede resumirse afirmando que los dirigentes políticos surgidos del franquismo que se aglutinaron en torno a la UCD fueron capaces de imponer sus criterios en el diseño del sistema electoral, con el mérito adicional de haber aparentado realizar concesiones tanto a la oposición democrática como a los franquistas aperturistas. Con perspectiva histórica, este fascinante proceso de diseño institucional no está exento de cierta ironía, pues los brillantes *ingenieros electorales* de la UCD –quienesquiera que ellos fueran– fracasaron sin embargo a la hora de consolidar su partido, el cual resultaría electoralmente irrelevante apenas unos pocos años después, pasando a ser sus ingenuos interlocutores los beneficiarios del sistema electoral hasta nuestros días.

1.2 Propuestas de reforma

El sistema electoral del Congreso de los Diputados, a pesar de su extraordinaria estabilidad durante más de cuatro décadas –algo inédito en la historia española–, ha sido objeto de críticas prácticamente desde su nacimiento. Las demandas de reforma electoral han sido, por tanto, recurrentes. Ahora bien, el tipo de críticas y de propuestas reformistas han ido evolucionando a lo largo del tiempo (Montero et al., 1994; Montero y Riera, 2009; Riera y Montero, 2017).

En un principio, los reproches se centraban esencialmente en la desproporcionalidad de los resultados, que beneficiaría a los grandes partidos de ámbito

estatal a costa de los pequeños, y en la desigualdad producida en el valor del voto entre electores de distintas provincias. Posteriormente, se ha censurado el carácter cerrado y bloqueado de las listas electorales, que habría limitado la capacidad de influencia de los electores para seleccionar a sus representantes y reforzado el dirigismo de las cúpulas de los partidos. Más adelante, se ha reiterado el reproche centrado en la infrarrepresentación de los pequeños partidos nacionales y en el supuesto —e irreal— beneficio recibido por los partidos nacionalistas. Y en los últimos tiempos, tras la importante transformación que se ha producido en el sistema de partidos nacional a partir de las elecciones generales de 2015, desde algunos sectores se han dirigido las miradas hacia el sistema electoral (y también hacia el procedimiento de investidura) en busca de un responsable institucional al que achacar los problemas de gobernabilidad.

Cabe deslindar al menos dos planos en los que el sistema electoral español ha aparecido como objeto de controversia más allá del mundo académico: el político y el social. En el social, podría afirmarse que durante varias décadas los ciudadanos no han expresado críticas serias y sostenidas sobre la reforma electoral. Sirva de ejemplo una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en el año 2007⁴⁵, en la que se incluía una pregunta centrada en determinar hasta qué punto los ciudadanos conocían los efectos del sistema electoral. Los resultados arrojaban algunos datos interesantes. Entre el 30 y el 40 por ciento de los encuestados respondía no saber si estaba o no de acuerdo con ciertas afirmaciones relacionadas con los efectos que producía el sistema electoral sobre los partidos nacionalistas y los pequeños partidos. También se les preguntaba a los encuestados si consideraban que las listas cerradas eran antidemocráticas, a lo que el 33 por ciento contestaba afirmativamente, mientras que la cifra de los que no tenían una opinión formada al respecto se limitaba al 42 por ciento. De estos datos podría inferirse que, en aquellos momentos, los ciudadanos no estaban especialmente bien informados sobre el funcionamiento del sistema; y también podía desprenderse que el sistema electoral no era un asunto que preocupase especialmente a los españoles.

Sin embargo, el 15-M supuso un evidente punto de inflexión en las actitudes ciudadanas hacia el sistema electoral. Así, la primera propuesta de las aprobadas en mayo de 2011 por la asamblea de este movimiento ciudadano para avanzar hacia una

⁴⁵ Estudio del CIS núm. 2.701, “Calidad de la democracia I”.

“democracia real”, fue la implantación de listas abiertas con el objetivo de otorgar a los ciudadanos más oportunidades de participar en el proceso político, así como el establecimiento de un distrito nacional único que asegurase a cada partido la obtención de un número de escaños proporcional a los votos cosechados (Riera y Montero, 2017: 7). No cabe duda de que la fijación de la reforma electoral como una de las prioridades de este movimiento social ha tenido un impacto determinante en la percepción del asunto por parte de la ciudadanía. Eso se refleja en la aparición de iniciativas para lograr el voto igual (Urdánóz, 2016), o en el surgimiento de foros cívicos, como la plataforma *Más Democracia*, que en los últimos tiempos han contribuido a enriquecer el debate público haciendo pedagogía y formulando propuestas de reforma (Urdánóz y Del Olmo, 2019).

A estas demandas provenientes de la sociedad civil cabe añadir una que tiene que ver con el régimen electoral, relativa a los problemas del “voto rogado” para los más de dos millones de españoles que en la actualidad se encuentran inscritos en el Censo Español de Residentes Ausentes (CERA). Este mecanismo fue introducido en 2011 con el objetivo de garantizar una mayor transparencia y evitar los episodios de suplantaciones y fraude electoral que se dieron bajo el antiguo sistema. Sin embargo, la reforma ha deprimido ostensiblemente la participación electoral debido a las trabas administrativas que genera, por lo que el colectivo *Marea Granate* ha desempeñado una labor crucial a la hora de evidenciar las trabas para el ejercicio del derecho de sufragio por parte de la diáspora española, logrando situar en la agenda política la necesidad de enmendar esta situación.

En el plano político, ninguno de los principales partidos de la democracia española se ha mostrado hostil hacia el sistema electoral. Así, ni la UCD, ni PSOE, ni AP –posteriormente Partido Popular (PP)–, han reivindicado un cambio en las reglas del juego. Tampoco lo han hecho los principales partidos nacionalistas tradicionales, *Convergència i Unió* (CiU) y Partido Nacionalista Vasco (PNV). En cambio, sí han criticado el funcionamiento del sistema electoral y sus rendimientos políticos pequeños partidos de ámbito nacional a los que el sistema electoral les ha penalizado elección tras elección, siendo el PCE –posteriormente Izquierda Unida (IU)– el ejemplo paradigmático.

En la legislatura 2008-2011, varios Grupos parlamentarios presentaron distintas proposiciones de ley para modificar la LOREG, por lo que la Mesa del Congreso acordó la creación de una Subcomisión dentro de la Comisión Constitucional para estudiar en

profundidad posibles reformas. En el trámite parlamentario de la Subcomisión, el sistema electoral fue calificado como adecuado o aceptable por PSOE y PP, partidos tradicionalmente beneficiados por el sistema en cuestión. IU y Unión Progreso y Democracia (UPyD), en cambio, se mostraron muy críticos con los rendimientos del sistema y propusieron modificaciones que evitasen su infrarrepresentación sistemática.

Por su parte, el Gobierno de Rodríguez Zapatero solicitó al Consejo de Estado un informe sobre la pertinencia y viabilidad jurídicas de distintas propuestas de reforma. El informe del Consejo de Estado (2009), aprobado en febrero de 2009, propuso una amplia reforma del sistema electoral dentro de los límites del artículo 68 CE para remediar la desproporcionalidad. Sus propuestas incluían la reducción de la representación mínima provincial de dos escaños a uno, la ampliación del Congreso de 350 a 400 escaños, la sustitución de la fórmula D'Hondt por otras más proporcionales (Hare, Sainte-Laguë o Droop) y, aunque con dudas jurídicas sobre su constitucionalidad por superar el ámbito de las circunscripciones provinciales, la posibilidad de introducir un mecanismo de distribución de restos a nivel nacional. También incidió el Consejo de Estado en la dimensión intrapartidista del sistema electoral, abogando por la implementación de alguna variante de voto preferencial. En este sentido, se sugería el papel que las *arenas* autonómicas podrían jugar como laboratorio de reformas institucionales, con vistas a una eventual reforma de mayor calado en el sistema electoral del Congreso de los Diputados.

Se trataba de propuestas que ya habían sido formuladas por los partidos minoritarios, pero reforzadas naturalmente ahora por su inclusión en el informe del máximo órgano consultivo del Gobierno. En todo caso, tanto estas propuestas como las presentadas por IU y UPyD fueron desatendidas por el Pleno del congreso en diciembre de 2010. Las modificaciones de la LOREG se limitaron a cuestiones de Derecho electoral como, por ejemplo, la introducción de un importante número de firmas que los partidos sin representación parlamentaria deben reunir para poder concurrir a las elecciones y, sobre todo, el cambio en el voto de los españoles residentes en el exterior por un nuevo procedimiento que lo dificulta extraordinariamente (Chueca et al., 2011).

En una fase más reciente, ya sí encontramos varios partidos con importante peso parlamentario, como Podemos o Ciudadanos, que han hecho de la reforma electoral una de sus principales banderas en pos de la regeneración democrática. Más allá de sus propuestas recogidas en los programas electoral de forma más o menos precisa (Martínez Maza, 2017; Simón, 2018), la más importante de las que se han planteado en los últimos

tiempos fue la alcanzada en el inédito acuerdo extraparlamentario entre Podemos y Ciudadanos en febrero de 2018 para sustituir la fórmula de reparto de escaños D'Hondt por Sainte-Laguë, con el objetivo de reducir el sesgo mayoritario en cada circunscripción. Los otros dos principales partidos rechazaron de plano la propuesta por esconder, según ellos, intereses electoralistas por parte de sus impulsores. No obstante, además de recoger el testigo de las recomendaciones del informe del Consejo de Estado, ésta propuesta sentó un interesante precedente como posible reforma electoral que permitiría una mayor proporcionalidad sin necesidad de reforma constitucional y que podría también implementarse en las comunidades autónomas.

A raíz de la situación de bloqueo político vivida tras las elecciones generales de 2015, con un parlamento muy fragmentado y dificultades para la formación de gobiernos y para su posterior estabilidad, algunos partidos defienden la introducción de elementos restrictivos o mayoritarios, como son los premios de mayoría o las barreras electorales. Así, en las últimas elecciones de noviembre de 2019, mientras que Podemos recogía en su programa electoral la sustitución de la fórmula D'Hondt por Sainte-Laguë, Ciudadanos proponía introducir una barrera electoral del 3 por ciento a nivel nacional (y del 6 por ciento en el caso de coaliciones) para tratar de impedir la representación de partidos nacionalistas e independentistas. Es decir, en poco tiempo, las propuestas de los partidos emergentes apuntan ya en direcciones contrarias.

Para terminar, cabe señalar que también se han formulado propuestas desde el ámbito académico, aunque es imposible recoger aquí todas ellas. Por citar algunas de las más recientes, baste con señalar que mientras que algunos especialistas proponen reformas minimalistas o incrementales sobre el sistema actual (Simón, 2018), otros proponen modelos más ambiciosos que pasarían por superar la provincia como circunscripción, aunque manteniendo magnitudes de distrito moderadas (Penadés y Pavía, 2016).

2. Los orígenes de los sistemas electorales autonómicos: mimetismo y homogeneidad relativa

Durante la Transición democrática, la generalización de las autonomías en todo el territorio español desembocó en la instauración de diecisiete Asambleas legislativas regionales, pese a que la Constitución sólo obligaba a ello en las comunidades constituidas por la “vía rápida” o “reforzada”. Esta decisión se fraguó en los *Acuerdos*

*Autonómicos de 31 de julio de 1981*⁴⁶, acordados entre la UCD y el PSOE, y que vinieron precedidos del *Informe de la Comisión de Expertos sobre autonomías*, de 7 de julio de ese mismo año, elaborado por varios profesores de Derecho administrativo encabezados por el insigne jurista García de Enterría. El objetivo de estos pactos no fue otro que generalizar en todo el territorio español las comunidades autónomas, así como uniformar u homogeneizar el contenido de su autonomía, también a nivel institucional (Muñoz Machado, 2007: 165-180).

Por lo que aquí interesa, el conjunto de comunidades se dotó de Asambleas legislativas que serían elegidas directamente, según prescribía el artículo 152.1 de la Constitución, “por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas partes del territorio”. Como ha advertido Torres del Moral (2009a: 220), la inclusión de los mandatos de proporcionalidad y garantía de la representación territorial en ese precepto constitucional suponía trasladar a los sistemas electorales autonómicos dos de los rasgos principales de la regulación de las elecciones al Congreso de los Diputados, como son la representación proporcional y la posibilidad –aunque de forma implícita– de establecer un número mínimo inicial de escaños a cada circunscripción con independencia de la población.

Con estos mimbres, las comunidades disponían de un espacio de libertad considerable para configurar los elementos básicos de sus respectivos sistemas electorales, un espacio desde luego mayor del que disfruta el legislador nacional a la hora de concretar los elementos de los sistemas electorales de Congreso y Senado, cuyos rasgos esenciales se recogen en los artículos 68 y 69 de la Constitución Española. Como tuvo oportunidad de precisar el Tribunal Constitucional ya desde el año 1985, la exigencia de proporcionalidad contenida en el artículo 152.1 de la Constitución solo es, en realidad, “una opción ante la primera alternativa que ha de despejarse para sentar las bases de un sistema electoral, esto es, la que enfrenta a los criterios mayoritarios y a los proporcionales” (STC 75/1985, de 21 de junio). 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

⁴⁶ Acuerdos Autonómicos firmados por el Gobierno de la nación y el Partido Socialista Obrero Español el 31 de julio de 1981, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981.

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 listas electorales.

Pese a este considerable espacio de autonomía electoral, la innovación brilló por su ausencia. Ello se debe a que, antes de que comenzaran a celebrarse elecciones autonómicas en España (en marzo de 1980 en País Vasco y Cataluña; en octubre de 1981 en Galicia; en mayo de 1982 en Andalucía), los subsistemas de partidos que fueron conformándose en los distintos territorios del país serían los surgidos tras las elecciones a las Cortes constituyentes en 1977 y las primeras elecciones generales y municipales en 1979. De modo que los partidos no tuvieron que elaborar los sistemas electorales autonómicos completamente a ciegas, sino que conocían los rendimientos del sistema electoral del Congreso de los Diputados, conocían también sus propios apoyos electorales, así como la distribución geográfica de los mismos.

Las elecciones generales de 1982 también tuvieron lugar antes de que se celebraran en mayo de 1983 las primeras elecciones autonómicas en las trece comunidades autónomas restantes. Con relación a estas últimas, Josep M^a Vallès (1983: 125) señalaba que “los territorios cuya autonomía (iba) a reconocerse no cont(enían) (...) formaciones políticas nacionalistas o regionalistas con capacidad de influencia decisiva. Ser(í)an, por tanto, los grandes partidos estatales los que podr(í)an determinar los mecanismos electorales de las futuras Comunidades Autónomas, cuyas preferencias políticas se repart(ían) en situación relativamente predominante respecto de otros grupos locales”. En resumen, la mayoría de sistemas electorales autonómicos fueron diseñados esencialmente por los mismos partidos que habían hecho lo propio con el sistema electoral nacional. Partidos que, además, acumulaban ya cierta experiencia sobre los rendimientos del sistema electoral del Congreso, así como sus fortalezas y debilidades territoriales y, en consecuencia, tenían elementos de juicio suficientes para perfilar racionalmente sus preferencias en torno al diseño de los sistemas electorales autonómicos.

De esta forma, la adopción de un sistema electoral a imitación del nacional por parte de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 no fue en absoluto espontánea. Según Bastida (1984), la configuración final de los sistemas electorales autonómicos estuvo muy condicionada por los Acuerdos Autonómicos entre el Gobierno de la UCD y el PSOE en 1981. En esta misma línea, Ignacio Lago (2002: 138) señalaba que “los criterios prevalentes en el diseño de las instituciones electorales [regionales] han oscilado entre el afán mimético respecto del sistema para el Congreso de

los Diputados y el deseo de implantar un sistema relativamente homogéneo tras los pactos autonómicos entre la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)”.

El documento donde se reflejaron esos pactos contenía un gran epígrafe dedicado a “Acuerdos político-administrativos”, entre los cuales había un apartado cuarto titulado “Cuestiones relativas a los órganos de representación y gobierno de las comunidades autónomas”. El subapartado 4.1, “Asambleas de las Comunidades Autónomas”, recogía importantes cuestiones electorales que, a la postre, serían determinantes para la configuración de los sistemas electorales de las regiones cuyos Estatutos no habían sido aprobados a esas alturas. Así, se precisaban una serie de criterios para la uniformidad del régimen electoral autonómico que afectaban, entre otras cuestiones, a la convocatoria de elecciones, a la puesta en marcha de un calendario electoral común o a la necesidad de la elección directa de los parlamentarios autonómicos.

Conviene detenerse en las previsiones que incidían sobre los sistemas electorales en sentido estricto. La más relevante es sin duda la que tiene que ver con el tipo de circunscripción que adoptarían las comunidades autónomas. En la letra de los acuerdos se distinguía entre comunidades pluriprovinciales y uniprovinciales. Mientras que para las primeras se apostaba decididamente por la circunscripción provincial, para las segundas se optaba también por la provincia –abogando, pues, por sistemas electorales de circunscripción única para estos casos–, a menos que las fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales conviniesen otra cosa por unanimidad. Esta última previsión resulta relevante, puesto que posibilitó que dos comunidades uniprovinciales como la Región de Murcia y el Principado de Asturias pudieran apartarse de la tendencia común consistente en adoptar la provincia como circunscripción y se inclinaran finalmente por distritos electorales de ámbito inferior a la provincia, sin que ello supusiese una inobservancia de los acuerdos.

Estos pactos también contenían previsiones específicas para el tipo de circunscripción que podrían establecer las comunidades archipelágicas. En el caso de Canarias e Islas Baleares, se recogía la previsión de que UCD y PSOE tratarían de llegar a un acuerdo y, en caso de no alcanzarlo, la circunscripción electoral sería la isla. Esto es precisamente lo que acabó sucediendo y ambas comunidades adoptaron circunscripciones de base insular.

La otra previsión recogida que podía incidir en el diseño de los sistemas electorales tenía que ver con el objetivo de evitar desigualdades en el valor del voto de los electores. Así, se establecía que, con carácter general, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilase entre una *ratio* de 1 y de 2,75, a menos que UCD y PSOE propusiesen conjuntamente una fórmula alternativa en los proyectos de Estatuto. Es decir, con ello se pretendía, salvo pacto distinto, que ninguna de las comunidades futuras estableciese prorrateos de escaños entre circunscripciones que ocasionasen diferencias en el valor del voto entre ciudadanos de una misma comunidad superiores a 2,75. Sobre el cumplimiento de esta previsión, hay que destacar que la mayor parte de comunidades sí se han movido dentro de esos márgenes. Destaca el caso de Aragón, comunidad en cuyo Estatuto se contempla expresamente un prorrateo de escaños tal “que la cifra de habitantes necesarios para asignar un Diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada”, haciendo suya la previsión de los acuerdos. Algo similar sucede en la Comunidad Valenciana donde la desigualdad de voto máxima admitida asciende a 3. Sin embargo, aunque con esa previsión pretendían evitarse elevados índices de *malapportionment*, su incumplimiento ha sido flagrante en algunas comunidades, como demuestran los casos de Islas Baleares y, sobre todo, Canarias (Fernández Esquer y Montero, 2016).

A la luz de los *Acuerdos Autonómicos*, no es extraño que en las disposiciones transitorias de los Estatutos para las primeras elecciones autonómicas se estableciera un sistema electoral mimético respecto al de las generales, con muy escasas y limitadas excepciones (Pallarés, 1998: 240). Buena prueba de esta escasa creatividad en el nivel regional fue la utilización generalizada de las listas cerradas y bloqueadas y de la fórmula D'Hondt en todos los sistemas electorales autonómicos. Sobre esta última fórmula, podría pensarse que su adopción en todas las comunidades podría deberse al desconocimiento de los efectos que podrían tener otras fórmulas proporcionales y, en consecuencia, al seguidismo de los partidos respecto a la legislación vigente a nivel nacional (Real Decreto Ley 20/1977); sin embargo, durante las discusiones sobre los sistemas electorales autonómicos fundacionales, algunos pequeños partidos nacionalistas, regionalistas e incluso el PCE en algunos casos, sí plantearon la utilización de la fórmula Hare (Calvet, 2017: 96). Por tanto, “la adopción de la fórmula D'Hondt (...) debe explicarse, no sólo

por la familiaridad del procedimiento, sino también porque se trata[ba] del método que beneficia[ba] relativamente a los mayores partidos” (Vallés, 1983: 125).

Con todo, es posible hacer algunas precisiones que matizan la idea del mimetismo y la homogeneidad. A pesar de que, efectivamente, existen elementos que se reiteraron en todos los sistemas autonómicos, existió cierta innovación en otros. Por ejemplo, por lo que respecta al tamaño de los parlamentos, encontramos un amplio rango, que iba desde los 35 diputados que tuvieron en su primera legislatura los parlamentos de La Rioja o Cantabria hasta los 135 del Parlamento de Cataluña. Las diferencias en el tamaño de los parlamentos respondían en buena medida a las diferencias de población en las distintas comunidades, bien que esa relación no siempre respetase la estricta ordinalidad. Por lo demás, cabe destacar la peculiaridad de dos parlamentos, la Asamblea de Madrid y las Cortes de Castilla y León, cuyo tamaño ha experimentado cambios entre legislaturas, debido a que su número oscila en función de las fluctuaciones demográficas. La Asamblea de Madrid está compuesta por un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000 (comenzó con 94 diputados y, con motivo del progresivo aumento poblacional, posee 132 en la actualidad). En el sistema electoral de Castilla y León se asignan tres escaños iniciales a cada una de las nueve provincias y se les otorga un escaño adicional por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500 (el número de procuradores de las Cortes de Castilla y León fue 84 en un inicio y, debido al proceso de despoblación, en la actualidad ha descendido a 81).

Con relación al tipo de circunscripciones, ya se ha indicado que, aunque la regla general es la utilización de la provincia –al igual que ocurre en los sistemas electorales del Congreso y del Senado–, existen cuatro comunidades autónomas que se inclinaron por un tipo de circunscripción de base territorial distinta a la provincial. Por un lado, Canarias y Baleares optaron por la utilización de la Isla como circunscripción. Por su parte, Asturias y Murcia –hasta su reforma de 2015–, decidieron 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 existieron diferencias en el modo en que se realiza el prorrateo de escaños entre circunscripciones. La mayoría de comunidades realiza el reparto de escaños entre distritos combinando un doble criterio demográfico-territorial, esto es, se otorga un número inicial de escaños a cada circunscripción y el resto se distribuyen en función del peso poblacional de cada territorio, tal y como sucede en el Congreso de los Diputados.

La fórmula para el prorrateo de escaños entre circunscripciones es en todos los casos la cuota Hare, excepto en la Comunidad Valenciana, que emplea la fórmula D'Hondt. Cabe señalar asimismo que, en Aragón, se produjo una reforma poco antes de sus elecciones autonómicas de 2019, cuyo objetivo era mantener la representación de los territorios menos poblados (la provincia de Teruel, concretamente), por lo que se sustituyó la población de derecho por el censo electoral como criterio para el prorrateo de escaños entre provincias (Cebrián, 2019: 89).

Pero las mayores singularidades a este respecto las encontramos en comunidades como Cataluña, País Vasco, Canarias o Islas Baleares donde se realiza una asignación fija de escaños a las circunscripciones preestablecida de antemano. Ese prorrateo de escaños efectuado de espaldas a las fluctuaciones demográficas, es decir, que no experimentan ningún cambio entre elecciones, suele ocasionar un elevado *malapportionment* o prorrateo desviado de escaños (Fernández Esquer y Montero, 2016). Igualmente, ha producido elevadas desigualdades en el valor del voto entre los electores de las distintas zonas de una misma comunidad autónoma, lo que desde un inicio planteó serios problemas desde la perspectiva del principio de igualdad del sufragio (Trujillo, 1981). Destaca en este punto el reparto de escaños igualitario en los tres Territorios Históricos del País Vasco, a los que en las primeras elecciones autonómicas se les concedió 20 escaños, a pesar de las considerables diferencias poblacionales. También fue llamativo el prorrateo de escaños que se arbitró en Canarias, conocido como *triple paridad*, y que buscaba una serie de equilibrios representativos interinsulares: 1) Que las dos provincias canarias –Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife– aportasen el mismo número de diputados (30 cada provincia); 2) Que Gran Canaria y Tenerife –islas que comparten capitalidad– también eligiesen el mismo número de representantes (15 cada isla); 3) Que las islas periféricas o no capitalinas –Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro– eligiesen el mismo número de diputados que las dos islas centrales o capitalinas (30 cada conjunto de islas).

Con todo, el elemento en el que los sistemas electorales autonómicos exhibieron una mayor heterogeneidad entre sí desde un primer momento fue la barrera electoral (Oliver, 2017: 105-147). Algunas comunidades establecieron el umbral legal en el 3 por ciento, siguiendo la estela del sistema electoral del Congreso, mientras que otras se inclinaron por barreras del 5 por ciento. Concretamente, ocho comunidades autónomas situaron la barrera en el 3 por ciento a nivel de circunscripción, provincial o insular

(Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, País Vasco); cuatro optaron por una barrera del 5 por ciento a nivel de circunscripción provincial (Cantabria, Comunidad de Madrid, La Rioja, Navarra); y otras cuatro establecieron una barrera del 5 por ciento autonómico, a pesar de emplear circunscripciones de ámbito inferior (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias, Región de Murcia). Por último, encontramos como caso original a Canarias, que en la regulación de su Estatuto de 1982 establecía un doble umbral electoral alternativo, que comenzó siendo del 3 por ciento autonómico y del 20 por ciento insular.

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 autonómicos, existen también ciertas diferencias, algunas de ellas muy significativas por cómo han condicionado la conversión de votos en escaños y, en consecuencia, por cómo han afectado al comportamiento de electores, partidos y candidatos.

Para concluir, y por lo que respecta a las preferencias de los partidos sobre los sistemas electorales autonómicos en el período 1977-1983, Jordi Calvet (2017) puso 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 de distrito 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 concluye que el comportamiento de los partidos españoles en la elaboración de los sistemas autonómicos no siempre se ajustó a la regla micro-mega, pues ni todos los partidos grandes se comportaron como se esperaba (UCD sí respondió a la pauta esperable, pero no el PSOE), ni tampoco los pequeños partidos fueron siempre eficientes en su elección a la hora de maximizar escaños (no lo fueron ni PCE, ni AP, ni los PANEs).

3. Los cambios en los sistemas electorales regionales tras la aprobación de las primeras leyes electorales

No sólo la regulación electoral transitoria imitó el modelo estatal, sino que las primeras leyes electorales autonómicas también bebieron en buena medida de la legislación electoral estatal. En términos generales, la regulación que se plasmó en la Ley Orgánica

del Régimen Electoral General (LOREG) para el Congreso de los Diputados fue heredada por parte de las leyes electorales autonómicas, pues todas ellas excepto la de País Vasco se confeccionaron con posterioridad a la aprobación de la LOREG en 1985. No en vano, la composición de los parlamentos y de los gobiernos autonómicos en el momento de la aprobación de las leyes electorales era similar a la del nivel nacional, con un predominio del PSOE en muchas de las regiones, y AP convertido en el partido referente en el centro-derecha tras la implosión de la UCD.

Así, el acervo electoral autonómico resultante fue de corte continuista respecto al modelo en que se inspiraba (Llera, 1998: 129) y hace que haya sido calificado de “reproductivo” (Arnaldo, 2004: 299) y “redundante” (Presno, 2010: 133 y ss.). Una buena parte de la normativa electoral autonómica se limita a reiterar la regulación de la LOREG, cuando no se remite simplemente a sus artículos, originando un régimen electoral autonómico con un alto nivel de homogeneidad (Gavara, 2007). En cualquier caso, y como enfatiza Arnaldo (2004: 392), las leyes electorales autonómicas “obtuvieron un amplio consenso, que presidió también el proceso de elaboración”. Ninguno de los grandes partidos estaba interesado en alterar un mecanismo que ya había comprobado que le resultaba beneficioso. Ese mimetismo tiene que ver, entre otras cuestiones, con el funcionamiento de los partidos y, más concretamente, con la consolidación e intento de perpetuación de las élites al frente de los mismos, las cuales “tienden a mantener el sistema electoral sobre el que, al menos en parte, han obtenido y se apoya su posición dirigente” (Pallarés, 1998: 240-241).

La aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas supuso así el mantenimiento de los rasgos esenciales los sistemas electorales regionales. Todos ellos se mantuvieron dentro de la familia de los sistemas proporcionales (fórmula D’Hondt), conservaron el mismo tipo y número de circunscripciones que emplearon en sus primeras elecciones y continuaron utilizando listas cerradas y bloqueadas. Es decir, se mantuvo la homogeneidad horizontal (entre comunidades autónomas) y vertical (respecto al nivel nacional) en el diseño de los sistemas electorales autonómicos.

Ahora bien, conviene recalcar un aspecto al que se le ha prestado poca atención: la aprobación de las leyes electorales autonómicas también supuso la sustitución parcial de algunos elementos de los sistemas electorales contenidos en disposiciones transitorias de los Estatutos de Autonomía que sirvieron para regular las elecciones autonómicas fundacionales. Las modificaciones de aspectos concretos de los sistemas electorales,

muchas de ellas menores, incidieron únicamente sobre el tamaño de los parlamentos y las barreras electorales, y afectaron a un total de once comunidades autónomas (Tabla 5.1). De esas once reformas, ocho pueden calificarse de aperturistas (aumento del tamaño del parlamento, reducción de la cuantía y ámbito de las barreras, o ambas), dos de restrictivas (reducción del tamaño del parlamento o incremento de la cuantía y ámbito de las barreras) y una de ellas tuvo una orientación ambigua, en la medida en que se produjo simultáneamente un aumento del tamaño del parlamento y un incremento de la cuantía de la barrera electoral.

Con relación al tamaño de los parlamentos, un total de ocho comunidades alteraron el número de diputados con motivo de la aprobación de sus respectivas leyes electorales. Además, cabe destacar que, excepto La Rioja (1987), que redujo de 35 a 33 el número de escaños, las siete comunidades restantes aumentaron el tamaño de sus parlamentos, lo que puede considerarse la primera tendencia reformista entre las modificaciones electorales experimentadas a nivel regional. La primera de ellas fue País Vasco (1983), que aumentó de 60 a 75 el número de diputados del Parlamento Vasco. Este es el aumento parlamentario más significativo que se ha producido hasta la fecha. En palabras de García Herrera (2004: 321), “el motivo de este cambio no respondió a ningún criterio de relación representante-masa electoral, sino que fue debido al deseo de las fuerzas políticas de ampliar el número de parlamentarios para facilitar la presencia de los partidos políticos”. Posteriormente, todos los aumentos de diputados fueron considerablemente menores: Galicia (1985) de 71 a 75 diputados; Castilla-La Mancha (1986) de 44 a 47; Islas Baleares (1986) de 54 a 59; Aragón (1987) de 66 a 67; Cantabria (1987) de 35 a 39 diputados; y Murcia (1987) de 43 a 45. En algunos de estos casos el aumento del número de escaños, que facilitaba a los pequeños partidos el acceso a la representación y suavizaba el sesgo mayoritario de los sistemas electorales, respondió a un intento de los partidos dominantes para sumar al consenso en la aprobación de las leyes electorales al mayor número de fuerzas políticas.

Respecto a las barreras, hubo un total de cinco comunidades que las modificaron con la aprobación de sus leyes electorales. En este caso, no se advierte una tendencia clara. Encontramos dos comunidades que endurecieron sus barreras electorales: País Vasco (1983) la aumentó del 3 al 5 por ciento provincial; y Extremadura (1987) la incrementó del 3 por ciento provincial a una doble barrera alternativa por la que los partidos deben superar o bien el 5 por ciento provincial o bien el 5 por ciento autonómico.

Esta cláusula que permite acceder al reparto de escaños en la provincia a los partidos que aun no habiendo superado el 5 por ciento en dicha provincia sí han alcanzado el 5 por ciento regional, fue el “argumento negociador decisivo para el apoyo del PCE y EU a la ley electoral” (González Ayala, 2004: 468).

Tres comunidades autónomas, sin embargo, redujeron sus barreras electorales: Navarra (1986) lo hizo del 5 al 3 por ciento provincial; el Principado de Asturias (1986) la redujo del 5 por ciento autonómico al 3 por ciento a nivel de circunscripción (infraprovincial); y Castilla-La Mancha (1986) la redujo también del 5 por ciento autonómico al 3 por ciento provincial. Es decir, que estas dos últimas comunidades rebajaron el nivel de exigencia de las barreras electorales en dos aspectos simultáneamente, tanto en su cuantía como en su ámbito de aplicación.

En la Tabla 5.1 se resume toda la información relativa a esas reformas electorales acontecidas con motivo de la aprobación de las primeras leyes electorales en once comunidades autónomas. En ella se indica la comunidad afectada y el año de aprobación, el elemento del sistema electoral modificado, así como su orientación.

Tabla 5.1. Las 11 reformas de los sistemas electorales que tuvieron lugar con la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas

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

Fuente: elaboración propia.

4. La evolución de los sistemas electorales autonómicos hasta nuestros días

Con posterioridad a la aprobación de las distintas leyes electorales autonómicas y hasta nuestros días, se han producido un total de once nuevas reformas de los sistemas electorales autonómicos, que van desde la reforma electoral en Galicia en 1992 hasta la reciente reforma en Canarias en 2018. Esas modificaciones se han llevado a cabo bien por reformas en algunos Estatutos de Autonomía o, más habitualmente, por reformas en algunas leyes electorales autonómicas.

Debe subrayarse, en primer lugar, que las reformas no han alterado las características tradicionales de los sistemas electorales autonómicos en sus dimensiones interpartidistas (sistemas proporcionales que emplean la fórmula D'Hondt) e intrapartidistas (listas cerradas y bloqueadas). Las modificaciones han sido esencialmente menores, en la medida en que han afectado, al igual que las derivadas de la aprobación de las primeras leyes electorales, sobre el tamaño de los parlamentos y las barreras electorales. Con todo, algunas de ellas sí han tenido un impacto significativo en los efectos mecánicos desplegados por sus respectivos sistemas electorales, como veremos. Además, hay que enfatizar la novedad que suponen las dos últimas reformas electorales en Murcia y Canarias, que por primera vez han afectado al número y magnitud de las circunscripciones. En cuanto a su orientación, de las once reformas, seis pueden considerarse aperturistas (aumento del tamaño del parlamento, reducción de la cuantía de las barreras o incremento de la magnitud media de las circunscripciones) y cinco restrictivas (reducción del tamaño del parlamento o incremento de la cuantía de las barreras).

Seis de estas reformas han alterado las barreras electorales, confirmando la idea de que, junto al tamaño de los parlamentos, han sido el elemento de los sistemas electorales autonómicos que en más ocasiones se ha modificado. La mayor parte de los cambios han supuesto aumentos o rebajas en la cuantía de las barreras, las más de las veces entre el 3 y el 5 por ciento y viceversa (Oliver, 2017). En el período de 1992-1996 se produjo una elevación de las barreras electorales en tres comunidades: del 3 al 5 por ciento en Galicia (1992) e Islas Baleares (1995); y del 20 al 30 por ciento insular y del 3 al 6 por ciento autonómico en Canarias (1996). A partir de la reforma electoral del País Vasco en el año 2000 se invirtió esta tendencia alcista. Así, las tres comunidades que han modificado sus barreras ha sido para reducirlas: del 5 al 3 por ciento en País Vasco (2000) y Región de Murcia (2015); y del 30 al 15 por ciento insular y del 6 al 4 por ciento

autonómico en Canarias (2018), revirtiendo así el endurecimiento de la anterior reforma de 1996.

En la actualidad, por tanto, nueve comunidades sitúan la barrera en el 3 por ciento a nivel de circunscripción, ya sea ésta provincial o infraprovincial (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra, País Vasco, Principado de Asturias y Región de Murcia); y cinco comunidades la sitúan en el 5 por ciento a nivel de circunscripción, ya sea provincial o insular (Cantabria, Comunidad de Madrid, Galicia, Islas Baleares, La Rioja). Además, Extremadura mantiene una doble barrera alternativa del 5 por ciento provincial y 5 por ciento autonómico. La Comunidad Valenciana es la que hoy establece una barrera electoral más exigente, pues la sitúa en el cinco por ciento de los votos *emitidos*, es decir, la suma de los votos a candidaturas y blancos (votos válidos), pero también los nulos. Además, hay que tener presente que, tras la reforma electoral murciana de 2015, la Comunidad Valenciana es la única comunidad en la que el ámbito de aplicación de su única barrera electoral es el conjunto del territorio autonómico, a pesar de emplear circunscripciones provinciales de ámbito inferior. La excepción a los porcentajes que se mueven entre el 3 y el 5 por ciento la encontramos, una vez más, en el caso de Canarias. En la reforma estatutaria de 1996, se aumentaron al 6 por ciento autonómico, al 30 por ciento insular (los más elevados de la historia autonómica) e, incluso, se garantizaba el acceso al reparto de escaños a la candidatura más votada en cada circunscripción insular; mientras que, en la reforma de 2018, desapareció la cláusula de las candidaturas más votadas a nivel insular y se redujeron las barreras al 4 por ciento autonómico y al 15 por ciento insular. De nuevo, se trata de porcentajes sin precedentes.

Por lo que respecta al tamaño de los parlamentos, también se han producido seis modificaciones. Al igual que sucediese con la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas, se han registrado más aumentos que reducciones. Se han producido un total de cuatro aumentos en el número de escaños: de 89 a 99 en la Comunidad Valenciana (2006); de 47 a 49 en Castilla-La Mancha (2007) y de 49 a 53 también en Castilla-La Mancha (2012); y de 60 a 70 en Canarias (2018). Mientras que se han producido solo dos reducciones en el número de parlamentarios: de 39 a 35 en Cantabria (2012); y de 53 a 33 en Castilla-La Mancha (2014). Destaca esta última reforma, pues fue la que estuvo rodeada de una mayor polémica y la que a la postre ha tenido un impacto mayor a la hora de traducir votos en escaños, tal y como se estudiará en el capítulo correspondiente.

Ahora bien, son las dos últimas reformas (Murcia en 2015 y Canarias en 2018) las que por primera vez han modificado el número de circunscripciones. En Murcia se decidió suprimir las cinco circunscripciones infraprovinciales (que hacían del sistema electoral murciano uno de los que poseían una de las magnitudes media de circunscripción más reducidas) y se acogió la circunscripción provincial única, sumándose al modelo predominante entre las comunidades autónomas uniprovinciales. Canarias, por su parte, ha implementado recientemente un mecanismo sin antecedentes en el panorama electoral español, al crear una nueva circunscripción autonómica que complementa a las siete circunscripciones insulares tradicionales. De modo que, para articular este exótico modelo, se permite a los electores utilizar un doble voto: uno primero que comparten todos los ciudadanos para elegir listas autonómicas o regionales; y un segundo voto diferenciado entre islas para elegir a las respectivas listas insulares.

Conviene destacar, por último, una serie de reformas que, aunque solo inciden indirectamente en la traducción de votos en escaños, sí merecen atención, por ser una de las cuestiones en las que algunas comunidades han mostrado mayor capacidad de innovación. Se trata de una cuestión que afecta a las listas electorales y, más concretamente, a la adopción de cuotas electorales (Celis et al., 2011). En el período 2002-2005 se introdujeron medidas en pos de la paridad electoral en las legislaciones de algunas comunidades autónomas (Verge, 2012). En junio de 2002, Castilla-La Mancha y las Islas Baleares, comunidades en las que gobernaba el PSOE, incorporaron en sus leyes electorales regionales la obligatoriedad de que los partidos presentasen “listas cremallera”; en 2005, Andalucía hizo lo propio y el País Vasco reformó su ley electoral para imponer que las candidaturas partidistas incluyesen un mínimo de un 50 por ciento de mujeres.

El Gobierno nacional, que dominaba la legislatura con una mayoría absoluta del PP, presentó un recurso de inconstitucionalidad frente a las primeras reformas electorales autonómicas, suspendiendo con ello su implementación hasta que se dictase sentencia. Sin embargo, las reformas electorales regionales ponen de relieve que la organización territorial multinivel en España abrió nuevas ventanas de oportunidad para los partidos impulsores de la paridad que encontraban obstáculos a nivel nacional, y facilitó la innovación en materia electoral (Verge, 2012: 402).

Finalmente, con la alternancia en el Gobierno nacional en 2004 y la vuelta al poder del PSOE, las cuotas electorales se extenderían a todos los niveles de gobierno. Así, en

marzo de 2007 se aprobó la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que en su artículo 44 bis impuso la obligación de preservar una composición equilibrada en las candidaturas electorales, de forma que en el conjunto de la lista –y también en cada tramo de cinco puestos– los candidatos de cada sexo representasen un mínimo del 40 por ciento. Al tratarse dicho precepto de legislación básica, también se aplica a la regulación electoral de las comunidades autónomas, si estas no iban más allá. Es decir, las trece comunidades autónomas que no habían introducido medidas especiales en pos de la representación de las mujeres, debían respetar al menos la regla del artículo 44 bis LOREG.

A modo de síntesis, coincidimos con las palabras del Consejo de Estado (2009: 22) en su informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, cuando señala que la regulación de las elecciones a los parlamentos autonómicos “se han caracterizado por un alto grado de mimetismo con la LOREG”. En las comunidades autónomas existe, pues, una gran homogeneidad en los sistemas electorales en sentido estricto y las situaciones que pueden plantearse como excepciones –que acaban de exponerse– son realmente pocas. Torres del Moral (2009b: 69) habla de la “autoarmonización” de los sistemas electorales regionales pues, “salvo algunas peculiaridades, los diecisiete subsistemas electorales autonómicos son casi iguales entre sí y casi iguales al subsistema para el Congreso”. Las regulaciones autonómicas siguen la pauta de regulación a nivel general para la elección del Congreso, a pesar de tener un abanico relativamente amplio de posibilidades para su configuración (Pallarés, 1998: 240).

Esta situación podría haber cambiado al calor de las reformas de los Estatutos de Autonomía “de segunda generación”. Sin embargo, aunque la oleada de reformas estatutarias que se produjeron a partir del año 2006 introdujo ciertas novedades con relación a la forma de gobierno de las comunidades autónomas (referencias más explícitas a mecanismos de democracia semidirecta, limitación de mandatos del Presidente autonómico, introducción de la figura del Decreto-ley autonómico, etc.), dichas novedades no afectaron a la materia electoral, más allá del endurecimiento de las mayorías para reformar las respectivas leyes electorales (Castellá, 2012). De hecho, los autores que han estudiado esas escasas novedades electorales hablan de “nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales” (Presno, 2007).

Es posible hablar, en definitiva, de una clara institucionalización de los sistemas electorales de las comunidades, que refuerzan el enraizamiento del modelo electoral español surgido de la restauración de la democracia, precisamente por la continuidad y mimetismo de los rasgos básicos en los distintos niveles políticos. Existe, pues, una tendencia armonizadora y de homogeneidad en su funcionamiento, a pesar de la heterogeneidad de sus efectos en algunas comunidades autónomas, que tiene que ver, sobre todo, con las especiales características de la territorialidad y las circunstancias políticas específicas de las mismas (Llera, 1998: 154). En este sentido, la principal diferencia observable entre la mayoría de sistemas electorales autonómicos respecto al Congreso de los Diputados no estaría tanto en su diseño como en sus rendimientos, debido esencialmente a la magnitud media más elevada que presentan las circunscripciones autonómicas y que produce una mayor permisividad para los partidos y una mayor proporcionalidad de los resultados. Las excepciones las encontramos en Murcia hasta su reforma de 2015 y, en la actualidad, en Canarias, Castilla y León y, sobre todo, Castilla-La Mancha tras la reforma de 2014, comunidades donde se registran unos mayores índices de desproporcionalidad y un mayor número de votos desperdiciados.

A modo de conclusión de este apartado, en la Tabla 5.2 se muestran todos los elementos de los diecisiete sistemas electorales autonómicos en la actualidad.

Tabla 5.2. 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
Andalucía	Proporcional	D'Hondt	109	Provincial (8)	Territorial (8) y demográfico (Hare)	3% provincial	Cerradas y bloqueadas (listas cremallera)
Aragón	Proporcional	D'Hondt	67	Provincial (3)	Territorial (13) y demográfico (Hare y censo)	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
Canarias	Proporcional	D'Hondt	70	Insular (7) y Autonómica (1)	Territorial	4% autonómico o 15% insular	Cerradas y bloqueadas
Cantabria	Proporcional	D'Hondt	35	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
Castilla y León	Proporcional	D'Hondt	81	Provincial (9)	Territorial (3) y demográfico	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
Castilla-La Mancha	Proporcional	D'Hondt	33	Provincial (5)	Territorial (3) y demográfico (Hare)	3% provincial	Cerradas y bloqueadas (listas cremallera)
Cataluña	Proporcional	D'Hondt	135	Provincial (4)	Territorial	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
Comunidad de Madrid	Proporcional	D'Hondt	132	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
Comunidad Valenciana	Proporcional	D'Hondt	99	Provincial (3)	Territorial (20) y demográfico (D'Hondt)	5% autonómico	Cerradas y bloqueadas
Extremadura	Proporcional	D'Hondt	65	Provincial (2)	Territorial (20) y demográfico (Hare)	5% provincial o 5% autonómico	Cerradas y bloqueadas
Galicia	Proporcional	D'Hondt	75	Provincial (4)	Territorial (10) y demográfico (Hare)	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
Islas Baleares	Proporcional	D'Hondt	59	Insular (4)	Territorial	5% insular	Cerradas y bloqueadas (listas cremallera)
La Rioja	Proporcional	D'Hondt	33	Provincial (1)	-	5% provincial	Cerradas y bloqueadas
Navarra	Proporcional	D'Hondt	50	Provincial (1)	-	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
País Vasco	Proporcional	D'Hondt	75	Provincial (3)	Territorial	3% provincial	Cerradas y bloqueadas (50% mujeres)
Principado de Asturias	Proporcional	D'Hondt	45	Infraprovincial (3)	Territorial (2) y demográfico (Hare)	3% provincial	Cerradas y bloqueadas
Región de Murcia	Proporcional	D'Hondt	45	Provincial (1)	-	3% provincial	Cerradas y bloqueadas

Fuente: elaboración propia.

5. Las reformas de los sistemas electorales autonómicos

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. Dejando a un lado las modificaciones que tuvieron lugar con la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas, las once reformas acontecidas comprenden desde la modificación del sistema electoral gallego en 1992 para elevar la barrera electoral, hasta la reciente reforma del sistema electoral canario en 2018 mediante la que se ha aumentado el tamaño del parlamento, se han reducido las barreras electorales y se ha creado una nueva circunscripción autonómica. La tabla 5.3 recoge la información relativa a cada una de las once reformas, mostrando los elementos modificados, exponiendo su orientación e identificando los partidos políticos impulsores.

En el siguiente apartado se expondrán cada una de las reformas, prestando especial atención a cómo se desarrollaron los procesos reformistas.

Tabla 5.3. Las 11 reformas de los sistemas electorales autonómicos posteriores a la aprobación de las leyes electorales autonómicas

Reforma electoral	Barrera electoral	Tamaño Parlamento	Número y tipo de circunscripciones	Orientación	Partidos impulsores
Galicia (1992)	Aumento del 3% provincial al 5% provincial	-	-	Restrictiva	PP
Islas Baleares (1995)	Aumento del 3% insular al 5% insular	-	-	Restrictiva	PP
Canarias (1996)	Aumento del 20% al 30% insular y del 3% al 6% autonómico	-	-	Restrictiva	CC, PP
País Vasco (2000)	Reducción del 5% provincial al 3% provincial	-	-	Aperturista	EB-B, PNV, EA
Comunidad Valenciana (2006)	-	Aumento del número de escaños de 89 a 99	-	Aperturista	PP, PSOE
Castilla-La Mancha (2007)	-	Aumento del número de escaños de 47 a 49	-	Aperturista	PSOE
Cantabria (2012)	-	Reducción del número de escaños de 39 a 35	-	Restrictiva	PP
Castilla-La Mancha (2012)	-	Aumento del número de escaños de 49 a 53	-	Aperturista	PP
Castilla-La Mancha (2014)	-	Reducción del número de escaños de 53 a 33	-	Restrictiva	PP
Región de Murcia (2015)	Reducción del 5% autonómico al 3% provincial	-	Sustitución de 5 distritos por 1 circunscripción	Aperturista	PSOE, Podemos, Cs
Canarias (2018)	Reducción del 30% al 15% insular y del 6% al 4% autonómico	Aumento del número de escaños de 60 a 70	Creación de una nueva circunscripción regional complementaria	Aperturista	PSOE, PP, NC, Podemos

Fuente: elaboración propia

5.1. 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, según sus impulsores, favorecer la gobernabilidad y evitar 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, Bloque Nacionalista Galego (BNG), Coalición Galega (CG) y Partido Socialista Galego-Esquerda Galega (PSG-EG)–, y dos de ellos de una forma prácticamente testimonial al contar 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 este sentido, Portero Molina (2004: 340) señala que el objetivo era “dificultar la presencia de fuerzas minoritarias en el Parlamento de Galicia, en el que habían obtenido representación en 1981, 1985 y 1989, bien que muy reducida, fuerzas como Esquerda Galega, el Partido Comunista de Galicia y Coalición Galega”. En opinión de Pallarés (1998: 239), esta modificación pretendía, más

concretamente, “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 consiste en decir, si subimos al 5%, por ejemplo, Coalición Galega no estará representada en la próxima legislatura. Sabemos que esto no es cierto, pero articulado con propaganda (...) puede tener un efecto disuasorio sobre aquellos que quieren votar a una determinada fuerza”⁴⁷.

El representante del BNG, Álvarez Rodríguez, mantenía una 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%”⁴⁸.

En parecidos términos se expresaba el representante del PSOE, Sánchez Presedo: “A mí 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”⁴⁹.

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

⁴⁷ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 124, 8 de septiembre de 1992, p. 2183.

⁴⁸ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 138, 24 de noviembre de 1992, p. 3489.

⁴⁹ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 124, 8 de septiembre de 1992, p. 2203.

estrato posible de la sociedad. (...) No se trata de bloquear, se trata de animar a quien se 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”.⁵⁰

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, especialmente 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 una ley electoral regional en la historia autonómica, con el propósito velado de eliminar contrincantes políticos nacionalistas y de disuadir a potenciales rivales de plantearse competir en la arena política gallega.

5.2. 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

⁵⁰ Diario de Sesiones del Parlamento de Galicia, III Legislatura, núm. 124, 8 de septiembre de 1992, p. 2196.

máxima eficacia en la actuación del Parlamento fundamentan la modificación del límite mínimo para la atribución de escaños”.

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 que pronosticaban una posible pérdida de la mayoría absoluta del PP. Sondeos que también estimaban una intención de voto para Unió Mallorquina (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 Unió Mallorquina, 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”⁵¹. 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 estas 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”⁵².

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 saltó por los aires en marzo de 1994, cuando UM decidió romper el pacto de 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,

⁵¹ Diari de Sessions del Parlament de Illes Balears, núm. 149, 21 de marzo de 1995, pág. 6243.

⁵² Diari de Sessions del Parlament de Illes Balears, núm. 149, 21 de marzo de 1995, pág. 6247.

Jaume Peralta, cuyo voto fue fundamental para poder concluir la legislatura y sacar adelante, entre otras, leyes como la modificación electoral en cuestión.

Sin embargo, aunque el PP 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 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.

5.3. Canarias, 1996

Como se estudiará más detenidamente en el capítulo 8, dedicado a los orígenes y reformas del sistema electoral canario, la reforma estatutaria de 1996 trajo consigo novedades en materia electoral. Tras un tortuoso proceso en lo que se refiere al sistema electoral, la modificación del Estatuto supuso el aumento de las barreras electorales del 20 al 30 por ciento insular, de 3 al 6 por ciento autonómico y, además, se incluyó una nueva cláusula que permitía acceder al reparto de escaños a las candidaturas más votadas en cada circunscripción insular. Se mantenía así la tendencia iniciada en Galicia e Islas Baleares de aprobar reformas electorales orientadas a endurecer las barreras electorales.

Los partidos impulsores fueron PP y Coalición Canaria (CC), socios de gobierno en aquel momento a nivel autonómico y de legislatura a nivel nacional, a pesar del rechazo que suscitaba entre los partidos de la oposición autonómica y por los partidos extraparlamentarios que podían resultar perjudicados por la elevación de las barreras electorales. El principal objetivo de la reforma era perjudicar a un partido concreto, el insularista Partido Independiente de Lanzarote (PIL), refractario a sumarse a la disciplina de CC, y que hasta entonces se movía en el entorno del 25 por ciento de los votos en la isla de Lanzarote. Así sucedió efectivamente en las elecciones de 1999, comicios en los que la Federación Nacionalista Canaria (FNC), coalición electoral formada por varios partidos entre los que destacaba el PIL, no obtuvo representación parlamentaria al obtener

el 28,1 por ciento de los votos en Lanzarote. Como se explicará con mayor detalle, puede concluirse que la reforma tuvo una intencionalidad estratégica evidente, eliminar adversarios políticos por parte de CC, y que el PP pudo conceder a cambio de mantener sus buenas relaciones con los nacionalistas canarios en los distintos niveles de gobierno.

5.4. 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.

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. (...) No es un secreto para nadie el alejamiento actual que existe entre la sociedad y la política. La participación real, directa o permanente es débil, y ante esta situación es necesario fomentar y fortalecer los cauces de presencia de la sociedad en la vida pública, incluidos los ámbitos institucionales, que han de estar abiertos a la pluralidad de la ciudadanía”.

El impulsor de esta proposición de ley fue Ezker Batua-Berdeak (EB-B)⁵³, que fue apoyado en todo momento por el PNV y Eusko Alkartasuna (EA). 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”⁵⁴.

⁵³ 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.

⁵⁴ Diario de Sesiones del Parlamento Vasco de 16.06.2000, nº 56, pp. 13-14.

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, hasta entonces excluida por el criterio del 5 por 100, 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)”.

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*⁵⁵, para promover la soberanía de Euskadi. 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.

5.5. 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

⁵⁵ El *Pacto de Estella* fue un acuerdo político suscrito el 12 de septiembre de 1998 en la localidad navarra de Estella (Lizarrá en euskera) por parte de todos los partidos políticos vascos de carácter nacionalista –PNV, EA, Herri Batasuna (HB), 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.

había fijado finalmente la ley electoral. La reforma estatutaria del año 2006 modificó el tamaño del parlamento, al suprimir su techo máximo e incrementar el mínimo de diputados hasta un mínimo de 99. A excepción de las reformas derivadas de la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas, esta refirma fue la primera 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 surgió del empeño de las fuerzas políticas mayoritarias en la región, PP y Partit Socialista del País Valencià-Partido Socialista Obrero Español (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 Bloc Nacionalista Valencià (BNV)–. Así pues, el aumento de 10 diputados no fue ni mucho menos una de las cuestiones centrales de la reforma estatutaria.

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 mejoró sensiblemente la proporcionalidad del sistema y redujo las desigualdades en el valor del voto. Así, al haber 10 diputados más a repartir, mejora la proporción entre el porcentaje de votos de cada partido y los escaños recibidos. Por otra parte, al incrementarse el total de diputados y, simultáneamente, mantenerse los 20 escaños por provincia como mínimo inicial, se aumentó el número de diputados que se distribuyen entre las tres provincias en función de la población y, en última instancia, se amortiguó 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. 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).

5.6. Castilla-La Mancha, 2007

Como se expondrá en el capítulo 6, correspondiente a las reformas en Castilla-La Mancha, en 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, se justifica la reforma como forma de ajustar el prorrateo de escaños a las fluctuaciones demográficas. Ahora bien, para no emprender la reforma poco antes de las elecciones, se decidió no modificar la ley electoral en vigor hasta que se hubiesen celebrado. Tras los comicios autonómicos de 2007, el PSOE obtuvo una nueva mayoría absoluta y llevó a cabo la reforma electoral, 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 bipartidista y la posibilidad de que los terceros partidos consigan un escaño es remota, debido a los elevados umbrales efectivos. Pues bien, como se explicará más detenidamente en el capítulo dedicado a Castilla-La Mancha, cuando los votos se concentran en dos partidos con un apoyo electoral semejante, cabe esperar que el reparto de escaños se ajuste a la *regla par-impar*. Es decir, existían muchas posibilidades de que en las cuatro provincias pares tanto PP como el PSOE se hiciesen con mismo número de diputados, con independencia de qué partido venciese en cada una. Y el desempate lo rompería la provincia con número impar de diputados, Ciudad Real, donde bastaría con superar por un solo voto al adversario para llevarse un diputado más. El hecho de que fuese Ciudad Real la única circunscripción en que podía darse esta peculiar circunstancia no fue aleatorio. No en vano, se trata del feudo electoral por excelencia del PSOE en Castilla-La Mancha. La reforma, por tanto, escondía una técnica de manipulación electoral empleada

por los socialistas, que, como se verá, sería utilizada también en las reformas electorales de 2012 y 2014 impulsadas por el PP.

5.7. 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 llegaron a aprobarse dichas reformas.

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”.⁵⁶

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 ciudadano 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”.⁵⁷

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 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.

⁵⁶ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 4 de mayo de 2012, página 1537.

⁵⁷ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 29 de mayo de 2012, página 2007.

Que pudo estar justificado en momentos de euforias, aumentarlos de 35 a 39, pero ahora está totalmente justificado el bajarlo de nuevo a 35”.⁵⁸

Por último, el diputado del Partido Regionalista Cantabro (PRC), D. Rafael de la Sierra, subrayaba la intencionalidad estratégica 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”.⁵⁹

En realidad, la reducción de escaños apenas tiene impacto sobre la proporcionalidad, al emplearse una única circunscripción que abarca a todos los electores cántabros. 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.

5.8. Castilla-La Mancha, 2012

Como se verá también en el capítulo dedicado a Castilla-La Mancha, la reforma electoral de 2012 se apoyó en argumentos semejantes a los de la de 2007, aunque en esta ocasión fue impulsada por el PP. Lo llamativo es que dicha reforma no llegó a emplearse a ningunas elecciones, puede fue sustituida por una nueva modificación de las reglas del juego en el año 2014. En esta ocasión se volvieron a esgrimir argumentos poblacionales, relaciones con el crecimiento demográfico de la región. Además, se denunció los perniciosos efectos que podía tener la anterior distribución de escaños y que podía conducir a *resultados no monótonos*, esto es, que un partido con un número menor de votos que otro se hiciese paradójicamente con más escaños. De hecho, este fenómeno estuvo a punto de producirse en las elecciones autonómicas de 2011, en las que el PSOE estuvo cerca de conseguir más escaños que el PP a pesar de haber recibido menos votos.

Siendo esto cierto, también lo es que dicha modificación pretendía beneficiar al PP, partido que también utilizó la *regla par-impar*. Así, al establecer el siguiente reparto

⁵⁸ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 29 de mayo de 2012, página 2012.

⁵⁹ Diario de Sesiones del Parlamento de Cantabria, 29 de mayo de 2012, página 2016.

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 los feudos electorales del PP como Guadalajara o, al menos, aquellas provincias donde los populares habían obtenido unos mejores resultados en las últimas elecciones. Mientras que se restableció el número par en Ciudad Real, provincia clave para el PSOE. En definitiva, la reforma pivotó de nuevo en torno a la *regla par-impar*, pero en sentido opuesto, es decir, tratando de arbitrar un prorrateo de escaños que inclinase el tablero electoral en favor del PP.

5.9. Castilla-La Mancha, 2014

La reforma electoral llevada a cabo en Castilla-La Mancha en el año 2014 ha sido una de las más controvertidas en la historia autonómica, tal y como se expondrá de manera detallada en el capítulo 6. Los detractores de la reforma electoral la calificaron de auténtico pucherazo. Mientras que el PP defendió su necesidad, como una medida que coadyuvaba a la austeridad de los poderes públicos. De este modo, 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 castellano-manchego. 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. Si con la anterior reforma de 2012 se había aumentado el número de escaños de 49 a 53, con esta reforma articulada en dos fases se redujo su número drásticamente hasta 33.

En esta reforma se empleó de nuevo la *regla par-impar* en favor del partido impulsor: 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. Pero 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 de Castilla-La Mancha se convertían, junto al de La Rioja, en el parlamento autonómico con menos escaños.

El cambio tuvo repercusiones innegables en la competición partidista, además de ocasionar ciertos problemas desde la perspectiva de la adecuada representación del pluralismo político. Así lo corroboraron los resultados de las elecciones autonómicas de

2015, las primeras en las que el nuevo sistema electoral fue aplicado. El gran partido damnificado por este nuevo sistema fue Ciudadanos, que con el 8,64 por ciento de los votos a nivel autonómico se ha quedado a las puertas del Parlamento. Por su parte, el otro partido perjudicado por fue Podemos, formación política que entró en la Cámara con sólo 2 escaños; si bien es cierto que sus dos diputados devinieron cruciales para sellar un pacto con el PSOE que se saldó con la salida del PP del gobierno.

Así pues, el aspecto más problemático 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. Es decir, los terceros partidos y nuevas formaciones políticas se iban a topar a partir de la reforma con un obstáculo muy complicado de salvar para poder obtener representación parlamentaria en cualquiera de las cinco provincias. 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 terceros partidos y nuevas formaciones políticas, impresión que quedó corroborada en las elecciones al Parlamento europeo de mayo de 2014. Como se argumentará en detalle, y al calor de un discurso que ponía el acento en la reducción del gasto público, lo que la reforma perseguía en realidad era dificultar los cambios que se avecinaban en el sistema de partidos en Castilla-La Mancha ante una posible fragmentación del escenario político.

5.10. Región de Murcia, 2015

En 2015, se produjo una reforma del sistema electoral murciano, veintiocho años después de la aprobación de la ley electoral regional (Sierra, 2017). Los aspectos más destacados de la reforma tienen que ver con los dos elementos más polémicos del antiguo sistema electoral: el número de circunscripciones y la barrera electoral. Por un lado, se sustituyeron los antiguos cinco distritos infraprovinciales por una única circunscripción regional, adoptándose así el criterio más común en la mayoría de las comunidades autónomas uniprovinciales peninsulares. Por otro lado, se redujo la barrera del 5 al 3 por ciento regional. A este respecto conviene recordar que, aunque la barrera continúa aplicándose a nivel autonómico, en el antiguo sistema electoral su ámbito de aplicación superaba a las cinco circunscripciones existentes. Por tanto, la reforma se orientó en un sentido claramente aperturista, procurando una mayor proporcionalidad de los resultados.

La proposición de ley para la reforma fue presentada por el grupo parlamentario Ciudadanos, que consensuó con el Partido Socialista de la Región de Murcia-Partido Socialista Obrero Español (PSOE, en adelante) y Podemos un texto conjunto. Todo ello sucedió sólo dos meses después de celebrarse las elecciones autonómicas de 2015 y apenas veinte días después de la investidura del popular Pedro Antonio Sánchez, gracias al apoyo de Ciudadanos. La reforma electoral fue apoyada en la votación final por los cuatro partidos con representación parlamentaria: PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos. Sin embargo, aunque el PP dio su apoyo en la votación final, se había mostrado muy crítico hacia esta reforma a lo largo del trámite parlamentario. ¿Cómo se explica entonces la reforma?

Un mes antes de las elecciones, varias fuerzas políticas suscribieron el llamado *Pacto del Moneo*, bajo los auspicios de la plataforma cívica Foro Ciudadano de la Región de Murcia. Se trataba de un compromiso político que, entre otras medidas relacionadas con la regeneración democrática, incluía la de reformar el sistema electoral en el sentido que finalmente acabaría reformándose. Fue firmado por cuatro de las principales formaciones políticas murcianas: PSOE, Podemos, UPyD y la coalición Ganar La Región de Murcia, que incluía a IU. Por su parte, Ciudadanos estuvo presente desde el primer momento en todo el proceso de elaboración del documento y posterior acuerdo, compartiendo su esencia, aunque se desmarcó de la firma por no haberse invitado al PP.

Las elecciones autonómicas de mayo de 2015 arrojaron el escenario político más fragmentado de la historia murciana, siendo la primera ocasión en la que ningún partido se hacía con la mayoría absoluta. De modo que el PP, fuerza más votada, se vio obligado a apoyarse en algún otro partido para poder gobernar. Finalmente, los populares alcanzaron un acuerdo de investidura con Ciudadanos, su único socio viable. A cambio, Ciudadanos exigió del PP el cumplimiento de una serie de compromisos entre los que se encontraba una modificación del sistema electoral en los términos reflejados en el *Pacto del Moneo*.

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 un compromiso para modificar el sistema electoral a cambio de la investidura del PP, único partido que no pretendía una reforma en una dirección más proporcional y

aperturista. Como se verá más detenidamente en el capítulo 7 dedicado a Murcia, la reforma electoral se explica, en definitiva, como una imposición de los tres partidos de la oposición sobre el partido en el gobierno. Pese a sus reticencias, el PP acabaría votando a favor de dicha reforma. Pero no porque estuviese de acuerdo con su orientación –es el principal partido perjudicado–, sino porque se vio obligado a transigir con ella para mantenerse en el poder gracias al pacto de investidura con Ciudadanos. Además, tampoco podía impedir la reforma, pues la situación no estaba aritméticamente bajo su control.

5.11. Canarias, 2018

En 2018, se aprobó una nueva reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que, entre otras novedades, incluía una reforma del sistema electoral regional en un sentido aperturista. Primero, se fijó en 70 el número de diputados que integran el Parlamento canario. Segundo, la reforma solventaba el problema representativo que existía entre La Palma y Fuerteventura, prohibiendo expresamente la posibilidad de que a una circunscripción insular se le pueda asignar un número de diputados inferior a otra que tenga menos población de derecho. Tercero, se redujo provisionalmente la doble barrera electoral de un 6 a un 4 por ciento autonómico y de un 30 a un 15 por ciento insular, suprimiéndose también la cláusula que permitía acceder al reparto de escaños automáticamente a la candidatura más votada en cada circunscripción. Por último, se creó una nueva circunscripción autonómica complementaria. Así, además de mantener la atribución de escaños clásica entre las siete circunscripciones insulares ya existentes (excepto un escaño adicional a Fuerteventura), se añadía una nueva circunscripción regional que abarca al conjunto del cuerpo electoral canario. Con ella, Canarias se convirtió en la primera comunidad autónoma en la que sus electores disponen de dos votos en unas mismas elecciones: un primer voto dirigido a las candidaturas de su respectiva isla y un segundo voto compartido por todos los electores para elegir listas regionales.

Contra lo que cabría esperar, la reforma electoral se materializó, a pesar de las fuertes resistencias exhibidas en todo momento por el entonces partido en el gobierno y principal beneficiario del antiguo sistema electoral: Coalición Canaria. Un total de cuatro partidos –PSOE, PP, Podemos y Nueva Canarias (NC)– fueron capaces de sacar adelante una propuesta de reforma electoral conjunta gracias a la realización de concesiones mutuas.

Como se tratará de demostrar en un capítulo 8, dedicado al caso canario, el éxito del proceso reformista se explica esencialmente a partir de tres causas fundamentales. La primera tiene que ver con los malos rendimientos exhibidos por el sistema electoral canario, especialmente, en las elecciones autonómicas de 2015, lo que generó un importante malestar ciudadano. Esta indignación en ciertos sectores de la opinión pública, aprovechada por el foro cívico Demócratas Para el Cambio (DPC) para impulsar movilizaciones de protesta, condujo a que los partidos propusiesen la creación de una Comisión de estudio en el Parlamento de Canarias, lo cual situó el debate sobre la reforma electoral en el primer plano de la agenda política regional.

El segundo aspecto clave tiene que ver con que la reforma no sólo se debatió en Canarias, sino también a nivel nacional. Eso condujo a que cobrasen una especial importancia las dinámicas multinivel observadas a lo largo de la legislatura, es decir, las interacciones que se produjeron, desde finales de 2016, entre los distintos actores políticos en las arenas nacional y autonómica. Por un lado, el Parlamento de Canarias creó una Comisión de Estudio en la que se debatió ampliamente sobre la reforma y en la que participaron un buen número de expertos, partidos extraparlamentarios y representantes de DPC. Por otro, en las Cortes Generales se tramitó una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que en el texto enviado por el Parlamento canario ya incluía novedades relacionadas con el régimen electoral.

A nivel autonómico, Coalición Canaria decidió romper su pacto de Gobierno de coalición con el PSOE en diciembre de 2016, manteniéndose en solitario al frente de un Ejecutivo en minoría y perdiendo con ello a un posible aliado en su defensa del antiguo sistema electoral. A nivel nacional, la posición de debilidad del Gobierno del PP hizo que éste se viese obligado a pactar con diputados de distintos grupos nacionalistas la aprobación de los Presupuestos. En este punto, destaca el rol ejercido por ‘el diputado 176’, Pedro Quevedo, el único parlamentario en el Congreso del partido Nueva Canarias. Esta fuerza política aprovechó su papel de partido bisagra para obtener jugosos réditos políticos para Canarias y, en particular, para arrancar al PP su compromiso con la reforma electoral.

Así pues, pese a que dos partidos como CC y Agrupación Socialista Gomera (ASG) ejercieron su poder de veto en el Parlamento canario para impedir la discusión de una eventual reforma de la ley electoral, una alianza de cuatro partidos (PSOE, PP,

Podemos y NC) consiguió realizar un baipás e impulsar con éxito una modificación del sistema electoral canario en el marco de la reforma del Estatuto. Para que ello fuese posible, resultó determinante la situación de debilidad en la que se encontraban los gobiernos autonómico y central durante la tramitación de la reforma estatutaria

El tercer factor, por último, tiene que ver con el destacado papel que en esta cuestión desempeñó la sociedad civil organizada en torno a DPC. Este colectivo ciudadano fue capaz de trenzar un consenso social y político sobre la dirección hacia la que debía orientarse la posible solución a las disfuncionalidades del sistema electoral canario. El mejor ejemplo de ello es que fue el artífice del acuerdo interpartidista más relevante al respecto: el *Pacto por la Democracia en Canarias*. Pero DPC también fue determinante al actuar como mediador entre los partidos, impulsado reuniones privadas en las que se forjaron importantes acuerdos entre los distintos dirigentes partidistas, especialmente en aquellos momentos en los que afloraban discrepancias puntuales entre los partidos favorables a la reforma.

6. Conclusiones

6.1. El mimetismo, la homogeneidad y las pautas de difusión vertical

En los inicios del proceso autonómico, el diseño original de los sistemas electorales autonómicos pecó de seguidismo respecto al modelo electoral nacional. Ese mimetismo respecto al referente estatal condujo en la mayoría de casos a la homogeneidad entre regiones, las cuales establecieron sistemas electorales muy similares entre sí: de tipo proporcional (fórmula D'Hondt), circunscripciones provinciales en la mayoría de casos y listas cerradas y bloqueadas.

Respecto al tipo de circunscripción, hay que decir que cuatro comunidades autónomas sí presentaron singularidades desde un inicio: dos de ellas optaron por circunscripciones de tipo insular (Canarias e Islas Baleares) y dos de tipo infraprovincial (Región de Murcia y Principado de Asturias). La barrera electoral fue el elemento que más varió entre comunidades y que más peculiaridades ofreció respecto a su referente nacional. Aunque algunas fijaron la barrera legal en el 3 por ciento a nivel de circunscripción a semejanza del Congreso de los Diputados, otras se inclinaron por barreras del 5 por ciento a nivel de circunscripción provincial o, incluso, al 5 por ciento a nivel autonómico, a pesar de emplear circunscripciones de ámbito inferior. Por su parte, Canarias, la comunidad que desde un inicio exhibió una mayor voluntad de innovación

en materia de sistemas electorales, ya previó en su primera regulación un doble umbral electoral alternativo, que comenzó siendo del 3 por ciento autonómico y del 20 por ciento a nivel insular.

La principal explicación de la uniformidad en esta materia viene dada por los *Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre UCD y PSOE*, los cuales contenían algunas indicaciones sobre los pilares esenciales de los sistemas electorales de las futuras comunidades autónomas, entre los que destaca la utilización de circunscripciones provinciales salvo acuerdo alternativo (como acabó sucediendo en Murcia y Asturias) e insulares para Canarias e Islas Baleares. Tras esa influencia vertical *top-down* que sin duda ejerció el modelo electoral nacional en el diseño original de los sistemas electorales autonómicos a principios de la década de los ochenta del siglo XX, no es posible hablar de ninguna influencia vertical posterior entre niveles.

La única excepción relevante la encontramos en la introducción de medidas en pos de la paridad electoral. En efecto, el nivel regional se anticipó al nacional en la implementación de medidas que sometían a los partidos a distintos requisitos a la hora de elaborar sus listas electorales y que debían garantizar un equilibrio en la presencia de personas de distinto sexo (Verge, 2012). Por este orden, Islas Baleares (2002), Castilla-La Mancha (2002), País Vasco (2005) y Andalucía (2005) introdujeron medidas de este tipo que, de algún modo, fueron el prelude a su introducción en el nivel nacional en 2007, por lo que puede hablarse de una influencia vertical *bottom-up*.

6.2. Las reformas autonómicas y las pautas de difusión horizontal

El sistema electoral del Congreso de los Diputados ha mantenido intactos sus elementos desde su estreno en 1977. Frente a la estabilidad que caracteriza al modelo electoral nacional hasta nuestros días, algunas comunidades autónomas sí han acometido reformas de sus reglas electorales. He contabilizado un total de veintidós modificaciones de los sistemas electorales autonómicos: once con motivo de la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas, todas menores, y otras once con posterioridad.

Estas últimas once reformas electorales 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), para reducir el número de circunscripciones o, incluso, para crear

nuevas circunscripciones complementarias a las ya existentes, como ha sucedido en la última reforma electoral canaria de 2018 que ha supuesto la concesión de un segundo voto a los electores canarios. Asimismo, del total de once reformas, seis de ellas pueden calificarse como *aperturistas* o *favorecedoras de la proporcionalidad*, mientras que otras cinco reformas pueden considerarse *restrictivas* o *reductoras de la proporcionalidad*. No hay, pues, una dirección generalizable.

Por lo que respecta a los cambios en el tamaño de los parlamentos, se detecta una tendencia común a su aumento con la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas en el período 1983-1987. Hasta siete comunidades autónomas incrementaron el número de escaños de los parlamentos. La más significativa fue la del País Vasco, que pasó de 60 a 75 parlamentarios, bien que el prorrateo de escaños entre los tres Territorios Históricos continuase respondiendo a la pauta original de conceder un idéntico número de representantes, a pesar las considerables diferencias poblacionales existentes en cada uno de ellos. Posteriormente, han seguido produciéndose varias reformas que han alterado el tamaño de las distintas Asambleas autonómicas, la mayoría de ellas siguiendo la senda inicial de aumentar el número de escaños. La última de ellas ha sido la reforma electoral en Canarias (2018), que ha aumentado de 60 a 70 el número de diputados.

Ahora bien, la única que satisfaría el criterio de Arend Lijphart (1994: 13) de “cambio significativo” en una de las dimensiones de un sistema electoral, entendiendo como tal una alteración de al menos un 20 por ciento, en este caso, en el tamaño del parlamento, es la reforma electoral acontecida en Castilla-La Mancha de 2014. Esta reforma supuso una drástica reducción del número parlamentarios, que descendió de 53 a 33. Por lo demás, esta modificación siguió la tendencia en la reducción de parlamentarios ejecutada en Cantabria en el año 2012, que pasó de 39 a 35. Aunque su impacto en la proporcionalidad de sus respectivos sistemas electorales ha sido bien distinto, estas reformas ejemplifican el tipo de propuestas patrocinadas por el PP en el período 2011-2015. Conviene recordar que el PP llegó a gobernar en once de las diecisiete comunidades (y en nueve de ellas con mayoría absoluta), desde las que defendió la necesidad de reducir el número de diputados autonómicos, con el fin de contribuir a la austeridad de los poderes públicos en una coyuntura de crisis económica. Mientras que en algunas regiones (Galicia, Madrid, Islas Baleares, Extremadura, La Rioja, etc.) no llegaron a completarse estas reformas, en otras, como en Cantabria y Castilla-La Mancha,

sí se redujo el tamaño de los parlamentos (Riera y Montero, 2014). Se trataría de un buen ejemplo de difusión horizontal cuyo denominador común consiste en su impulso por un mismo partido desde posiciones de gobierno en distintas regiones. Asimismo, estas reformas refuerzan la evidencia empírica mostrada por 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, 2015) y la consiguiente actitud ejemplarizante de unas élites políticas que tratan de proyectar al electorado una imagen de compromiso con la austeridad (Marland, 2019).

Por lo que respecta a las primeras modificaciones en las barreras legales, se advierte un proceso de difusión horizontal en el período de 1992-1996 en que varias comunidades en las que el PP formaba parte del gobierno (en solitario en Galicia e Islas Baleares y en coalición con CC en Canarias) elevaron sus barreras electorales: del 3 al 5 por ciento en Galicia e Islas Baleares; y del 20 al 30 por ciento insular y del 3 al 6 por ciento autonómico en Canarias. Una clara muestra de la influencia se advierte al comprobar que los preámbulos de las leyes electorales reforma gallega y balear, ambas aprobadas en la misma legislatura autonómica, utilizan prácticamente las mismas palabras.

Con todo, las dos reformas más recientes (Murcia en 2015 y Canarias en 2018) han sido de las más relevantes –y pioneras– a nivel autonómico, por haber alterado el número de circunscripciones. Que Murcia suprimiese sus cinco distritos infraprovinciales y abrazase en la circunscripción provincial es una muestra de convergencia respecto al modelo nacional y de homogeneidad sobrevenida respecto a los sistemas electorales de comunidades peninsulares uniprovinciales (Comunidad de Madrid, Navarra, Cantabria y La Rioja). El Principado de Asturias constituye hoy la única excepción a este respecto. Por su parte, Canarias consolida su trayectoria como la comunidad más innovadora en materia electoral, estableciendo un modelo completamente novedoso en el panorama español, pues a su doble barrera electoral alternativa (ahora del 4 por ciento autonómico y del 15 por ciento insular, porcentajes que no comparte ninguna otra región), se une la nueva circunscripción autonómica complementaria a las insulares ya existentes, que ha supuesto la implementación de un sistema de doble voto.

Como conclusión final, cabe destacar que la mayor parte de comunidades autónomas han desaprovechado hasta la fecha el margen de autonomía política que les

confiere la Constitución y sus Estatutos de Autonomía: las oportunidades que brinda el *federalismo electoral* español están aún por explorarse. Destaca en este punto el paradójico caso de Cataluña, comunidad que refuta la expectativa de que aquellas regiones con mayor voluntad de profundizar en su autogobierno aprovecharán el potencial de la autonomía electoral e innovarán más en esta materia. Por el contrario, Cataluña continúa siendo a día de hoy la única autonomía en España que carece de una ley electoral propia. Su sistema electoral se contiene en una disposición transitoria del Estatuto de Autonomía catalán de 1979 (*Estatut de Sau*), ideada con carácter provisional para los comicios autonómicos fundacionales (Magre, 2020). Por tanto, en lo no regulado en dicha disposición se aplica de forma subsidiaria la legislación estatal, es decir, la LOREG.

Sea como fuere, de cara al futuro no debería despreciarse el papel que podrían jugar las arenas autonómicas como instancias de innovación y perfeccionamiento institucional con vistas a una eventual reforma del sistema electoral nacional, tal y como han sugerido, entre otros, el propio Consejo de Estado (2009: 157), en su influyente informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general.

6.3. Los tipos de procesos reformistas y los actores relevantes

En cuanto a las explicaciones de las reformas electorales, se ha comprobado cómo, en el ámbito autonómico español, la aproximación propia de la elección racional, consistente en la maximización de la ventaja electoral por parte de los partidos en el poder, proporciona las claves para entender bastantes de los cambios electorales acontecidos. En buena parte de los casos de reforma estudiados, el motor del cambio ha sido el comportamiento estratégico de los partidos y, más concretamente, de los partidos en el poder para orientar las reglas electorales en su propio beneficio. Así, las reformas electorales han solido entrañar, bajo los argumentos esgrimidos públicamente por los partidos protagonistas, motivaciones estratégicas silenciadas. Con el pretexto de evitar la fragmentación parlamentaria y garantizar la estabilidad política, acomodar 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 motivaciones 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 desde el gobierno un aumento de los umbrales legales, con el objetivo de cerrar el paso a pequeños partidos y tratar de asegurarse así la mayoría absoluta en esas comunidades.

También se aumentaron ostensiblemente las barreras electorales en el caso de Canarias (1996), convirtiéndolas en las más elevadas en el panorama electoral español. 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 se resistían a confluir en la coalición nacionalista fundada en 1993. Estamos, pues, ante un ejemplo de reforma que se explicaría por la manipulación estratégica de partidos en el poder, favorecida por las dinámicas de colaboración multinivel entre partidos de una misma coalición de gobierno a nivel autonómico y de una alianza parlamentaria a nivel nacional.

Por su parte, la reforma electoral del País Vasco (2000) supuso un punto de inflexión, pues revirtió la tendencia de modificaciones destinadas a aumentar las barreras electorales, reduciendo el umbral electoral de 5 al 3 por ciento. Ahora bien, que la orientación de la reforma fuese opuesta a las anteriores no oculta el hecho de que también tuvo unas motivaciones partidistas concretas. Así, 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, apoyaron en todo momento un cambio que beneficiaba a EB-B, la única fuerza política no nacionalista que se había sumado al *Pacto de Estella* y que sería su socio de gobierno tras las elecciones.

Pero la manipulación no se ha limitado a maniobras con las barreras electorales. También ha afectado a la alteración del número de escaños de los parlamentos autonómicos y a su prorrateo estratégico entre circunscripciones, tal y como evidencia el caso de Castilla-La Mancha. Así, en 2007, se produjo un leve aumento del número de

escaños de las Cortes castellano-manchegas, reforma 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. Esta reforma electoral aparentemente inocua instauró lo que aquí se ha denominado como *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 en Castilla-La Mancha tanto por el PSOE (reforma de 2007), como por el PP (reformas de 2012 y 2014).

Con todo, la más polémica fue la de Castilla-La Mancha en 2014. La drástica disminución del número de diputados del parlamento convirtió en papel mojado –pues no llegó a aplicarse a ningún proceso electoral– la anterior modificación del año 2012, que había aumentado el número de diputados. La reforma de 2012 convirtió a las Cortes de Castilla-La Mancha en el parlamento que menos diputados tiene de toda la España autonómica junto al de La Rioja. La baja magnitud de las circunscripciones genera unos elevados umbrales efectivos, difíciles de superar para terceros partidos y nuevas formaciones políticas, tal y como se ha constatado en las elecciones autonómicas de 2015 y 2019. 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 (2005: 63) por las que los partidos pueden cambiar *las reglas de un juego que están ganando*: el partido en el poder puede creer que su victoria en las siguientes elecciones está seriamente amenazada si se mantiene intacto el mismo sistema electoral.

Dicho lo anterior, conviene subrayar también que algunas de las últimas reformas electorales que se han producido a nivel autonómico no han beneficiado a los partidos en el poder. El tipo de procesos reformistas en España habría ido cambiando. Se trata de reformas que se han desarrollado en contextos con parlamentos más fragmentados y con gobiernos monopartidistas en minoría, impulsadas por alianzas heterogéneas de partidos de la oposición en contra de la voluntad de partidos en el gobierno, bien desde su propio

parlamento regional (Murcia en 2015), bien vía reforma estatutaria desde las Cortes Generales (Canarias en 2018). Estamos, pues, ante reformas electorales que los partidos gobernantes no han podido impedir por carecer de poder de veto.

El caso murciano ilustra cómo un partido mayoritario beneficiado sistemáticamente por el sistema electoral (PP) puede llegar a apoyar una reforma electoral que no le beneficia. Se trataba de una situación en la 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 (PP) 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 (Cs) que ponía como condición para su apoyo el llevar adelante la reforma. A ello ha de sumársele 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 derivado de la insatisfacción ciudadana hacia las instituciones, reflejado en el aumento de la volatilidad hacia nuevos partidos (Núñez et al., 2017).

Ahora bien, en contra de esta evidencia empírica reciente, el tipo de cambios adoptados en Murcia o en Canarias 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 la nueva etapa política autonómica que comenzó con las elecciones regionales de 2015, parece apuntar hacia reformas de los sistemas electorales en un sentido más proporcional. En los dos casos, además, encontramos la existencia de dos foros cívicos, *Foro Ciudadano de la Región de Murcia* y *Demócratas para el Cambio*, como actores capaces de trenzar un acuerdo interpartidista amplio, que se reflejó en el *Pacto del Moneo* y en el *Pacto por la Democracia*, y que sin duda resultaron determinantes en la consecución de las reformas electorales en Murcia y Canarias.

Por último, y por lo que respecta al papel de los tribunales, el caso español se apartaría del de otros casos como Alemania, Italia o Bélgica donde, como se ha comprobado, los tribunales han desempeñado un papel relevante en algunos procesos de

reforma electoral a nivel nacional o regional. Respecto a las barreras electorales, cabe destacar las sentencias del Tribunal Constitucional 75/1985, 72/1989, 193/1989 y 225/1998, en las que el Tribunal ha ido admitiendo niveles cada vez más elevados: el 3 por ciento a nivel de circunscripción en Cataluña o el 5 por ciento a nivel autonómico en Murcia. E incluso una barrera del 6 por ciento en el conjunto de la comunidad de Canarias, atemperada por cláusulas correctoras también validadas por el Tribunal, como obtener el 30 por ciento de los votos –el 20 por ciento en un primer momento– en una circunscripción insular o ser el partido más votado.

Y respecto al prorrateo de escaños entre circunscripciones, los pronunciamientos más relevantes están incluidos en las Sentencias del Tribunal Constitucional 45/1992, 19/2011, 187/2014, 214/2014 y 15/2015, así como en el auto 240/2008. En la primera de las sentencias, referida a Islas Baleares, el Tribunal declaró constitucionalmente admisible la existencia de circunscripciones uninominales (como la de Formentera) y la posibilidad de que la circunscripción de Ibiza, con más población que Menorca, tuviera, sin embargo, un escaño menos. Los demás pronunciamientos del Tribunal se refieren al controvertido sistema electoral de Castilla-La Mancha y a sus sucesivas reformas. En ellas, ha avalado la constitucionalidad de todas las distribuciones de escaños entre provincias realizadas hasta la fecha, incluida la de la reforma electoral de 2014, a pesar de generar unos elevados umbrales efectivos en las cinco provincias manchegas.

En definitiva, el Tribunal Constitucional español ha mantenido una jurisprudencia excesivamente permisiva –e inmutable a lo largo del tiempo– con lo que cabe entender como intentos de manipulación de las reglas electorales en beneficio propio por parte de los partidos en el poder (entre otros, López Aguilar, 1999; Garrorena, 2008; Torres del Moral, 2009a; Oliver, 2011; Martínez Sospedra, 2015; Oliver, 2017). Esto es algo que ponen de relieve especialmente la STC 225/1998 en relación al sistema electoral canario, y las SSTC 197/2014 y 15/2015 en relación al sistema electoral castellano-manchego, de las que se desprende que, según el Tribunal Constitucional español, el legislador electoral autonómico puede disponer de los elementos de los sistemas electorales prácticamente sin limitaciones.

Esta jurisprudencia contrasta con la producida por los tribunales alemanes, belgas e italianos, los cuales están desplegando en los últimos años un creciente activismo judicial en la materia. ¿A qué se debe esta excepcionalidad del Tribunal Constitucional

español? Existen dos posibles explicaciones complementarias. Primero, el Tribunal Constitucional ha demostrado en sus razonamientos un conocimiento bastante limitado sobre conceptos básicos manejados desde la Ciencia Política, que en este trabajo he ejemplificado con su ignorancia sobre el concepto de umbral efectivo. Se constata, pues, que el Tribunal ha rechazado recurrir a otras ciencias sociales como es la Ciencia Política para fortalecer la argumentación de sus decisiones. Esa falta de precisión en materia electoral ha supuesto la producción de una jurisprudencia poco rigurosa e inmutable con el paso del tiempo, con argumentos apenas persuasivos y, en definitiva, doctrinalmente decepcionante.

Y segundo, los sistemas electorales enjuiciados en los casos más polémicos sobre los que se ha pronunciado el Tribunal estaban contenidos en Estatutos de Autonomía. Cuando dictó la STC 225/1998 para el caso canario, el Tribunal no había declarado jamás la inconstitucionalidad de ningún precepto estatutario; y cuando dictó la STC 197/2014 con relación a la última reforma de Castilla-La Mancha, ya conocía las enormes repercusiones políticas que había acarreado el declarar inconstitucionales algunos artículos del *Estatut* catalán en la célebre STC 31/2010. No debe descartarse que el Tribunal Constitucional español haya extremado su autocontención a la hora de incidir sobre asuntos que no solo afectan a una materia como la electoral que de suyo ya es extremadamente delicada, sino que estaban contenidos en preceptos pertenecientes a la “norma institucional básica” de cada comunidad autónoma, la cual, además, integra “el bloque de constitucionalidad”.

Referencias bibliográficas

- Alzaga, Óscar (1989). I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento. En G. Rolla (Ed.). *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*. Siena: Centro Stampa della Facoltà di Scienze Economiche e Bancarie.
- Alzaga, Óscar (2018). *Sociedad democrática y constitución*. Barcelona: Marcial Pons.
- Alzaga, Óscar (2020). Sobre el origen de nuestro sistema electoral y sus secuelas en nuestros partidos y en la dinámica pública. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 113-138.
- Arnaldo, Enrique (2004). El procedimiento electoral de las Comunidades Autónomas: un modelo prácticamente uniforme y reproductivo. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 295-315.
- Bastida, Freijedo (1984). Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. En VV.AA.. *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: Aspectos jurídicos y perspectivas políticas (Vol. 1)* (pp. 253-280). Granada: Universidad de Granada.
- Caciagli, Mario (1981). El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69. En A. Predieri y E. García de Enterría (Dir.). *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*. Madrid: Civitas
- 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.
- Castellá Andreu, Josep M^a (2012). Sistema parlamentario y régimen electoral en España: similitudes y diferencias entre la forma de gobierno en el Estado y las comunidades autónomas”. *Cuestiones constitucionales*, 27, 73-103.
- Cebrián, Enrique (2019). Crónica de las elecciones a las Cortes de Aragón de 26 de mayo de 2019. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 18, 89-93.
- Chueca, Ricardo; Juan Carlos Gavara de Cara y Emilio Pajares (2011). *La reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Colomer, Josep M. (2004). *Cómo votamos: los sistemas electorales del mundo pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

- Consejo de Estado (2009). Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general. En F. Rubio y P. Biglino (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Diz, Isabel; Nieves Lagares; José Rivera y Alfredo Castro (1998). Sistema electoral y elecciones autonómicas en Galicia. En J. Montabes, (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Fernández Esquer, Carlos y José Ramón Montero (2016). El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto. En G. Pérez y V. Mujica (coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 21-68). Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Fernández-Miranda, Alfonso (2009). Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados. *Revista de Derecho Político*, 74, 19-46.
- 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.
- García Mahamut, Rosario (2018). La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 85-112.
- Garrorena, Ángel (2008). Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 243-275.
- 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.
- González Ayala, María Dolores (2004). El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 463-471.
- Herrero de Miñón, Miguel (2017). Génesis del Real Decreto-ley de marzo de 2017. *Revista de Derecho Político*, 100, 33-48.
- Hopkin, Jonathan (2005). Spain: Proportional Representation with Majoritarian Outcomes. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 375-394). Oxford: Oxford University Press.

- 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.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell, (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- 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.
- Lago, Ignacio y José Ramón Montero (2005). Todavía no sé quiénes, pero ganaremos: manipulación política del sistema electoral español. *Zona Abierta*, 110-111, 279-348.
- Lijphart, Arend (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. New York: Oxford University Press.
- Linz, Juan José (1978). From great hopes to civil war: the breakdown of democracy in Spain. En J. J. Linz y A. Stepan (eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan José (2008) [1985]. De la crisis del Estado unitario al Estado de las Autonomías. En J. R. Montero y T. J. Miley (eds.). *Juan J. Linz. Obras Escogidas. Vol. 2. Nación, Estado y lengua* (pp. 161-275). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- 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 (1999). Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CC.AA.. *Anuario de derecho parlamentario*, 8, 251-282.
- Magre, Jaume (2020). Cuarenta años de la ley electoral para el Parlamento de Catalunya. *Teoría y Realidad Constitucional*, 45, 379-401.
- Marland, Alex (2019). Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature—lessons from Canada. *The Journal of Legislative Studies*, 25(2), 149-168.
- Martín Cubas, Joaquín (2016). El Estatuto de Autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de Les Corts Valencianes. *Drets. Revista Calenciana de Reformes Democràtiques*, 1, 99-129.

- Martínez Arribas, Fernando (2012). Reflexiones sobre la non nata reforma de la lei de eleccions ao Parlamento de Galicia. *Revista Dereito*, 21(2), 1-33.
- Martínez Maza, Cecilia (2017). Análisis de las propuestas de reforma del sistema electoral español de Podemos y Ciudadanos a partir de los resultados electorales de junio de 2016. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 14, 38-61.
- Martínez Sospedra, Manuel (2015). La sombra de las ‘political questions’: notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 28, 73-103.
- Montero, José Ramón y Pedro Riera (2009). Informe sobre la reforma del sistema electoral. En F. Rubio y P. Biglino (eds.). *El informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral. Texto del informe y debates académicos*. Madrid: Consejo de Estado / Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Montero, José Ramón e Ignacio Lago (2010). The Selection of an Electoral System: Less Consensus, More Heresthetics. En D. Muro y G. Alonso (eds.). *The Politics and Memory of Democratic Transition: the Spanish Model* (pp. 55-84). Oxford: Routledge.
- Montero, José R.; Francisco J. Llera, y Mariano Torcal (1992). Sistemas electorales en España: una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58, 7-56.
- Montero, José Ramón et al. (1994). *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Muñoz Machado, Santiago (2007). *Derecho Público de las Comunidades Autónomas I*. Madrid: Iustel.
- 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, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Oliver, Joan (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pallarés, Francesc (1998). Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. Aspectos institucionales. En J. Montabes, (ed.). *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía.
- Penadés, Alberto y José Manuel Pavía (2016). *La reforma electoral perfecta*. Madrid: Catarata.

- Pilet, Jean-Benoit y Damien Bol (2011). Party preferences and electoral reform: How time in government affects the likelihood of supporting electoral change. *West European Politics*, 34(3), 568-586.
- Portero Molina, José Antonio (2004). El régimen electoral del Parlamento de Galicia. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 337-346.
- Presno, Miguel Á. (2007). Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales. *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 5, 101-146.
- Presno, Miguel Á. (2010). Derecho electoral autonómico redundante, reglamentario, minimalista y rígido. *Anuario Jurídico de La Rioja*, 15, 99-140.
- Riera, Pedro y José Ramón Montero (2014). Do turkeys vote for Christmas 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.
- Riera, Pedro y José Ramón Montero (2017). Attempts to Reform the Electoral System in Spain: The Role of Experts. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 16(3), 367-376.
- Santolaya, Pablo (1986). Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. *Revista de Estudios Políticos*, 53, 45-69.
- Sierra, Javier (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- Simón, Pablo (2018). Las bases para la reforma del sistema electoral español. En B. Pendás (dir.). *España constitucional (1978-2018). Trayectorias y perspectivas (IV)* (pp. 3209-3225). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Torres del Moral, Antonio (2009a). Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas. En L. Gálvez (ed.). *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Torres del Moral, Antonio (2009b). La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo. *Revista de Derecho Político*, 74, 51-111.
- Trujillo, Gumersindo (1981). El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 9-55.
- Urdániz, Jorge (2016). *Veinte destellos de ilustración electoral (y una página web desesperada)*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Urdániz, Jorge (2018). Aclaración sobre una cita de Óscar Alzaga sobre el sistema electoral español. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 40, 747-758.

- Urdánoz, Jorge (2019). El origen del modelo representativo de la Constitución de 1978. *Revista de Estudios Políticos*, 186, 13-44.
- Urdánoz, Jorge y Enrique del Olmo (2019). *Reformar el sistema electoral*. Barcelona: Gedisa.
- 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.
- Verge, Tània (2012). Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas. *West European Politics*, 35(2), 395-414.

CAPÍTULO 6. Castilla-La Mancha: argumentos esgrimidos, motivaciones silenciadas

El fraude electoral es algo ilegal y cometido por definición en secreto. (...) Ha sido una práctica tan extendida que ha legado a nuestro idioma un jugoso vocablo que solo cobra existencia en el contexto de la picaresca electoral: el pucherazo. (...) Al contrario que el fraude, la manipulación electoral es perfectamente legal. De hecho, la manipulación electoral consiste en elaborar un sistema electoral a medida y hacer que se convierta en ley. ¿A medida de quién? A medida de quienesquiera que posean el poder de establecer, en un momento determinado, la ley electoral. No se trata de sortear la ley en nuestro beneficio, todo lo contrario: se trata de que sea la propia ley la que nos beneficie. Un diseño electoral, por último, consiste en una determinada teoría sobre cómo ha de ser la ley electoral. (...) Por supuesto, un manipulador electoral esconderá siempre sus verdaderos intereses egoístas (...) y los camuflará con ropajes de diseño electoral. Jamás dirá que defiende el sistema electoral porque el sistema electoral le beneficia a él, sino que acudirá a otras razones.

Jorge Urdánoz (2014: 15)

El sistema electoral de Castilla-La Mancha destaca en el ámbito comparado autonómico. De las once reformas electorales acontecidas una vez aprobadas las leyes electorales autonómicas, tres de ellas se han producido en esta comunidad (Tabla 6.1). Esto convierte a Castilla-La Mancha en un caso desviado, que justifica el dedicar un capítulo exclusivo a examinar los procesos de reforma electoral que se han producido en la región.

Las tres reformas tuvieron como denominador común la variación en el tamaño del parlamento y, en consecuencia, del número de escaños asignados a cada circunscripción. Si en las reformas de 2007 y 2012 se aumentó el número de escaños de las Cortes de Castilla-La Mancha (primero, de 47 a 49 y, después, de 49 a 53), en la de 2014 se produjo una drástica reducción (de 53 a 33). Mientras que las dos primeras reformas se justificaron esencialmente en la necesidad de acompañar el número de escaños a las fluctuaciones demográficas, la última se amparó en argumentos relacionados con la austeridad de los poderes públicos. En cuanto a los partidos impulsores, la reforma de 2007 corrió a cargo del PSOE, mientras que las de 2012 y 2014 fueron implementadas con la misma mayoría absoluta del PP. En las tres reformas, el partido de la oposición acusó al partido gobernante de impulsarlas dichas reformas en su

propio beneficio, es decir, todas las reformas se desarrollaron bajo acusaciones recíprocas de manipulación electoral.

En efecto, como trataré de mostrar a lo largo del capítulo, Castilla-La Mancha constituye un extraordinario ejemplo de cómo el sistema electoral puede ser objeto de una manipulación, en ocasiones manifiestamente grosera, por parte de partidos que se alternan en el poder. En los apartados dedicados a cada una de las reformas, deslindaré los argumentos aducidos públicamente por sus impulsores tanto en las exposiciones de motivos como en los debates parlamentarios, de las intencionalidades verdaderamente subyacentes que, en todos los casos, escondían sofisticadas técnicas de manipulación electoral. Unas técnicas para las que el sistema de partidos castellano-manchego era especialmente idóneo, en la medida en que ha ofrecido tradicionalmente unas condiciones electorales muy particulares, netamente bipartidistas.

Pero el sistema electoral de Castilla-La Mancha no solo ha sido controvertido en el plano político, sino que también lo ha sido en plano jurídico-constitucional. No en vano, se trata del sistema autonómico que ha sido objeto de un mayor número de pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional. Esta situación se ha agravado en los últimos años, a raíz de las sucesivas modificaciones electorales que tanto el PSOE como el PP han acometido en solitario. Ambos partidos, tradicionalmente hegemónicos en la región, no han tenido reparos en judicializar el asunto siempre que han tenido ocasión. Ello ha contribuido a que el Tribunal Constitucional se haya pronunciado sobre la constitucionalidad de las sucesivas reformas electorales en Castilla-La Mancha hasta en cinco ocasiones en un período de ocho años: ATC 240/2008, de 22 de julio; STC 19/2011, de 3 de marzo; STC 197/2014, de 4 de diciembre; STC 214/2014, de 18 de diciembre; y STC 15/2015, de 5 de febrero. En todos los casos, el Tribunal entendió que las distintas reformas electorales eran constitucionales. Ahora bien, en este capítulo presto una especial atención a la argumentación contenida en las dos sentencias que evalúan la constitucionalidad de la reforma electoral de 2014, pues, además de ignorar conceptos básicos manejados desde la ciencia política como es el de “umbral efectivo”, ponen de relieve la actitud de absoluta deferencia hacia el legislador que el Tribunal Constitucional ha mantenido en esta materia.

Tabla 6.1. Evolución de los elementos del sistema electoral de la Castilla-La Mancha

Elecciones	Referencia legislativa	Tamaño del parlamento	Tipo de prorrateo de escaños	Distritos (nº escaños)	Barrera electoral
1983	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 40 y 50	Rígido	Albacete: 9 Ciudad Real: 10 Cuenca: 8 Guadalajara: 7 Toledo: 10	5% a nivel regional
	Disposición Transitoria Primera	Tamaño: 44 escaños			
1987 1991 1995	Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 40 y 50 Tamaño: 47 escaños	Mínimo inicial de 5 escaños por distrito y los 22 restantes según la población	Albacete: 10 Ciudad Real: 11 Cuenca: 8 Guadalajara: 7 Toledo: 11	3% a nivel de distrito
1999 2003 2007	Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha Ley 8/1998, de 19 de noviembre, de modificación parcial de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 47 y 59 Tamaño: 47 escaños		Rígido	
2011	Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha	Horquilla entre 47 y 59	Rígido	Albacete: 10 Ciudad Real: 11 Cuenca: 8 Guadalajara: 8 Toledo: 12	3% a nivel de distrito
	Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Tamaño: 49 escaños			
Ningunas	Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha	Horquilla: entre 47 y 59	Rígido	Albacete: 10 Ciudad Real: 12 Cuenca: 9 Guadalajara: 9 Toledo: 13	3% a nivel de distrito
	Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Tamaño: 53 escaños			
2015 2019	Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.	Horquilla: entre 25 y 35	Mínimo inicial de 3 escaños por distrito y los 18 restantes según la población	Albacete: 6 Ciudad Real: 8 Cuenca: 5 Guadalajara: 5 Toledo: 9	3% a nivel de distrito
	Ley 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha	Tamaño: 33 escaños			

Fuente: Elaboración propia

1. La reforma electoral de 2007: “Señores, señoras, queda abierta la veda”

En las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha del año 2007 se produjo una situación un tanto anómala, que respondía al hecho de haber establecido años atrás un prorrateo de escaños rígido o estático. Mientras que la ley electoral aprobada en 1986 asignaba un mínimo inicial de 5 escaños a cada provincia y distribuía los 22 restantes (hasta completar los 47 que componían el Parlamento autonómico) en proporción a su población, la reforma estatutaria de 1997 y la posterior modificación de la ley electoral en 1998 alteraron el método para prorratear los escaños. En efecto, la reforma del Estatuto supuso un cambio de modelo, al establecer un mínimo de escaños fijo y distinto en cada provincia, que en realidad era el existente en el momento de la reforma: Albacete, 10; Ciudad Real, 11; Cuenca, 8; Guadalajara, 7; y Toledo, 11.

La ley electoral aprobada un año después, aunque pudo alterar el prorrateo aumentando el número de escaños de algunas circunscripciones –siempre respetando ese número mínimo por provincia y dentro de la horquilla de 47 y 59 diputados–, se limitó a reproducir la distribución de escaños entre provincias, lo que supuso la petrificación del prorrateo. Así, el número de escaños por provincia fue exactamente el mismo hasta las elecciones de 2007, a pesar de las importantes fluctuaciones demográficas que describo a continuación.

Pues bien, con el paso del tiempo se produjo una progresiva descompensación, que condujo a situaciones en las que el prorrateo de escaños iba contra la lógica distributiva. Los mejores ejemplos se encuentran en las provincias de Toledo y Guadalajara. Por lo que respecta a Toledo, tanto dicha provincia como Ciudad Real poseían cada cual 11 escaños, a pesar de tener aquélla 109.000 habitantes más que esta última al momento de celebrarse las elecciones de 2007. Aunque aún más problemático resultaba el caso de Guadalajara, provincia a la que correspondían 7 escaños; por tanto, menos escaños que a Cuenca, provincia que tenía 8, pese a que Guadalajara había superado a Cuenca tanto 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 [las 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”⁶⁰.

Y así sucedió exactamente. El PSOE, que obtuvo una nueva mayoría absoluta en las elecciones de 2007, decidió llevar a cabo una reforma electoral, que atribuía un escaño adicional a Toledo y Guadalajara, ampliando de 47 a 49 el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha. El prorrateo de escaños entre provincias quedaba fijado del siguiente modo: Albacete, 10; Ciudad Real, 11; Cuenca, 8; Guadalajara, 8; y Toledo, 12. Además, puede decirse que, a diferencia de lo que sucedería en la reforma electoral de 2014, esta modificación electoral se llevó a cabo conforme a unos modos aseados desde el punto de vista democrático –dejando pasar unas elecciones entre la propuesta y su materialización y con antelación suficiente respeto a la celebración de los siguientes comicios– y apoyándose en unos argumentos demográficos razonables.

Cabe apuntar que el propio Tribunal Constitucional había llegado a pronunciarse sobre la distribución de escaños de la ley electoral de Castilla-La Mancha que había motivado la reforma (Fernández Esquer, 2016: 340-342). En el Auto 240/2008, el Alto Tribunal inadmitió a trámite una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el que el TSJ castellano-manchego cuestionaba la constitucionalidad del reparto de escaños realizado por la entonces ley electoral de Castilla-La Mancha, por una posible vulneración de los artículos 14 y 23.2 CE. Aunque el Tribunal Constitucional no llegó a entrar en el fondo de la cuestión, en el Fundamento Jurídico 2º dejó apuntada esta interesante reflexión:

“(...) las distorsiones de la proporcionalidad originadas por el mero paso del tiempo y la evolución de los flujos poblacionales no siempre podrán ser corregidas de manera inmediata por el legislador (...). [D]el mandato constitucional de proporcionalidad no se desprende una exigencia de revisión constante de las variaciones en la población para adaptar a ellas las normas legales sobre distribución provincial de escaños” (...). [Ahora bien,] una prolongada inacción del legislador, consintiendo durante períodos excesivos alteraciones significativas que desvirtúen la proporcionalidad de la atribución de escaños,

⁶⁰ Exposición de motivos de la Ley 12/2007, de 8 de noviembre, por la que se adecua la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

puede llegar a provocar la inconstitucionalidad sobrevenida de la norma que establezca la distribución”.

Es decir, que el propio Tribunal vino a advertir que, prorrateos de escaños contrarios a la lógica distributiva, mantenidos de forma prolongada a lo largo del tiempo, podrían llegar a ser declarados inconstitucionales. De modo que, de alguna forma, el Tribunal Constitucional vino a respaldar la actuación del legislador castellano-manchego, que habría cumplido con su obligación de actualizar el prorrateo de escaños a la evolución demográfica de las circunscripciones. Asimismo, la STC 19/2011 también avalaría posteriormente la constitucionalidad de la reforma de 2007. En definitiva, puede afirmarse que la reforma electoral de 2007 no solo fue constitucional, sino que la *no reforma* de un sistema electoral con un prorrateo de escaños de esas características podría haber desencadenado la inconstitucionalidad sobrevenida de la ley electoral en cuestión.

Ahora bien, aunque pueda sorprender, esta modificación impulsada por el PSOE en solitario no está libre de toda sospecha. Se ha señalado que la reforma de 2007 fijaba el reparto de escaños entre provincias del siguiente modo: 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.

Para comprender mejor la estrategia de manipulación electoral que está detrás de esta reforma aparentemente inocua, es preciso subrayar que el sistema de partidos en Castilla-La Mancha es profundamente bipartidista. Así, los dos partidos que han conseguido entrar en la Asamblea regional en todas las legislaturas y que han acaparado la mayoría de escaños han sido PSOE y PP. Sólo el CDS (con 4 escaños en las elecciones de 1987), IU (con 1 solo escaño tanto en 1991 como en 1995), Podemos (con 2 escaños en 2015) y Ciudadanos (con 4 escaños en 2019) han llegado a formar parte del paisaje parlamentario castellano-manchego, por lo que puede afirmarse que la presencia parlamentaria de terceros partidos ha sido discontinua y testimonial. A ello ha contribuido una estructura de competición esencialmente bipartidista y, en menor medida, la dificultad para la obtención de escaños por parte de pequeños partidos debido a los importantes umbrales efectivos que podrían haber incentivado el voto *útil* o *estratégico*.

Sirvan como prueba los datos de concentración electoral y parlamentaria, es decir, la suma del porcentaje de los dos partidos con más votos y más escaños, respectivamente,

que siempre han sido PSOE y PP. La concentración electoral media tras diez comicios autonómicos alcanza el 87,1% de los votos, mientras que la concentración parlamentaria es del 96,9% de los escaños. Este dato pone de manifiesto dos cuestiones fundamentales. Primero, evidencia que el comportamiento electoral de los votantes de esta región es profundamente bipartidista, puesto que cerca de nueve de cada diez electores han votado históricamente o bien al PSOE o bien al PP, formaciones políticas que han ocupado la práctica totalidad de los escaños legislatura tras legislatura. Segundo, constata el *sesgo mayoritario* que se apuntaba anteriormente, puesto que el sistema electoral ha sobrerrepresentado a estos dos partidos de manera considerable, hasta el punto de que el porcentaje de escaños que consiguen entre ambos es casi diez puntos porcentuales superior al que consiguen en votos.

Pues bien, en un contexto tan claramente bipartidista, en el que los votos se aglutinan en torno a dos partidos con un apoyo electoral similar, el número par o impar de diputados de una circunscripción deviene determinante. Así, cuando el número de escaños de la circunscripción es par, es previsible que cada partido se adjudique la mitad de los diputados de cada provincia. Para que no se produzca ese resultado, el partido más votado tiene que conseguir un número de papeletas considerablemente superior a los del partido competidor que se sitúa en segundo lugar. En este sentido, y asumiendo que la fórmula electoral empleada es D'Hondt, para que no se produzca el empate, el primer partido necesita sacar más de 1,25 veces los votos del segundo partido en circunscripciones de 8 escaños; 1,20 veces los votos del segundo en circunscripciones de 10 escaños; y más de 1,16 veces en circunscripciones de 12 diputados.

En consecuencia, gracias a esta estrategia que podemos denominar la técnica *par-impar*, existían bastantes posibilidades de que, de mantenerse esas condiciones de competición esencialmente bipartidistas, en las cuatro provincias pares tanto PSOE como PP se adjudicasen el mismo número de diputados, con independencia de qué partido venciese en cada una. De modo que el desempate vendría de la mano de la provincia con número impar de diputados, Ciudad Real, donde, en una disputa electoral a dos bandas, bastaba con superar en un solo voto al rival para hacerse con un diputado más. Por ello, no parece casualidad el hecho de que Ciudad Real fuese la única provincia en que podría darse esta peculiar circunstancia, dado que se trataba del feudo electoral por antonomasia para el PSOE en Castilla-La Mancha, siendo la única provincia donde había vencido en todas y cada una de las ocho elecciones celebradas hasta entonces. Incluidas las de 2011,

elecciones en las que el PSOE fue superado por el PP en el resto de provincias y en las que los populares se alzaron con la victoria con casi cinco puntos de ventaja a nivel regional sobre los socialistas.

Las dudas sobre la intencionalidad estratégica del PSOE con esta reforma electoral se despejan rápidamente con la respuesta dada por Fernando Mora, actual Presidente del Grupo Parlamentario Socialista en las Cortes de Castilla-La Mancha, al preguntarle cuál fue la motivación del PSOE para impulsar esa reforma:

“Mira, yo creo que, en el fondo de la cuestión, como en las otras reformas electorales que ha habido, está, evidentemente, el hacer que el reparto de escaños pueda coincidir de alguna manera con las perspectivas electorales de cada partido. Y en este sentido, a nadie se le ocultó, y además está en los medios de comunicación con lo cual tampoco vamos a decir nada diferente, que la reforma electoral que hubo en esa legislatura [año 2007] iba encaminada a facilitar que el PSOE pudiera ganar esas elecciones. Así de claro. Con esa reforma, con ese incremento de diputados, si no recuerdo mal, quedan todas las provincias pares y Ciudad Real queda en impar. El hecho de que se dejasen en número par tiene que ver con las perspectivas electorales en las provincias, digamos, más conservadoras y, dado que el número de escaños es escaso, pues pudiesen empatar los dos partidos mayoritarios que estaban muy igualados. Y como Ciudad Real, en definitiva, era la provincia donde tradicionalmente ha ganado el PSOE, el hecho de ser impar basculaba el resultado de las elecciones fundamentalmente en Ciudad Real. Ese fue un poco el planteamiento que se hizo”⁶¹.

El batacazo del PSOE en las elecciones de 2011 fue considerable, produciéndose por primera vez la alternancia en el gobierno en favor del PP, tras siete legislaturas autonómicas consecutivas de los socialistas encadenando mayorías absolutas. La suma final en las Cortes de Castilla-La Mancha fue realmente ajustada: 25 diputados para el PP y 24 para el PSOE. De hecho, como era previsible, el PSOE había logrado rentabilizar el número impar de escaños en Ciudad Real: con 138.372 votos, solo 633 votos más que los populares (137.739 votos), el PSOE se hizo con 6 escaños frente a los 5 del PP. Aun así, la *estrategia par-impar* de los socialistas no funcionó conforme a lo previsto. ¿Qué sucedió?

Lo que ocurrió para que no se diese el resultado deseado para el PSOE fue que, de forma inesperada, el PP consiguió vencer en Guadalajara con un amplio margen de 12 puntos porcentuales sobre los socialistas, con lo que consiguió 5 escaños frente a los 3 del PSOE. Es decir, la abultada diferencia del PP sobre el PSOE frustró lo pronosticado por la *estrategia par-impar* para esa provincia e inclinó la balanza del lado del PP en el

⁶¹ Extracto de la una entrevista realizada a Fernando Mora, actual Presidente del Grupo Parlamentario socialista en las Cortes de Castilla-La Mancha, el jueves 13 de febrero de 2020, en Toledo.

cómputo global de escaños. Como reconoció el diputado del PSOE Fernando Mora, “los resultados electorales no coincidieron para nada con las perspectivas que se tenían a la hora de formular el cambio. Porque nunca se pensó que, en Guadalajara, el Partido Popular, que casi siempre ha ganado y ha obtenido unos buenos resultados allí y que es, digamos, su principal bastión, pero no se esperaba que sacase dos escaños de diferencia”⁶². Es decir, el PSOE erró en su pronóstico, basado en lo improbable de que el PP llegase a aventajarle de manera tan holgada en una de las provincias pares, de modo que se malogró la lógica subyacente a la técnica *par-impar*, permitiendo así la mayoría absoluta de los populares.

Con todo, la estrategia del PSOE, aunque finalmente frustrada, era perfectamente razonable desde el punto de vista de la manipulación estratégica. No en vano, en esas elecciones de 2011 estuvieron a punto de producirse *resultados no monótonos*, es decir, que un partido (PSOE) con menos votos totales que otro (PP) hubiera conseguido más escaños. En el supuesto de que, en la circunscripción de Guadalajara, 1.320 votantes del PP hubieran dirigido su voto al PSOE y, por tanto, el PP hubiera vencido al PSOE por un margen también considerable, pero algo menor (10 puntos porcentuales entre ambas candidaturas en lugar de 12), las cosas habrían 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 no sólo más escaños, sino la mayoría absoluta en la Cámara. Y hubiera sido inaudito no porque se hubiesen producido *resultados no monótonos*, algo que ya ha sucedido en otras comunidades como Cataluña, País Vasco, Asturias o Canarias, sino porque en ninguna de estas comunidades este fenómeno habría alterado la formación del Gobierno como sí hubiera ocurrido en Castilla-La Mancha, con las tremendas consecuencias en términos de legitimidad que esto hubiera ocasionado.

2. La reforma electoral de 2012: “donde las dan, las toman”

En 2012 se reformó de nuevo el sistema electoral castellano-manchego, aunque en esta ocasión su impulsor fue el PP. El cambio consistió también en un ligero aumento de escaños, por el que las Cortes de Castilla-La Mancha incrementaron el número de diputados de 49 a 53. Concretamente, se otorgó un escaño adicional a Ciudad Real,

⁶² Extracto de la una entrevista realizada a Fernando Mora, actual Presidente del Grupo Parlamentario socialista en las Cortes de Castilla-La Mancha, el jueves 13 de febrero de 2020, en Toledo.

Cuenca, Guadalajara y Toledo. La principal peculiaridad de esta reforma radica en que no llegó a aplicarse a ningún proceso electoral, al ser derogada por una nueva modificación de las reglas electorales en el año 2014.

La justificación de esta reforma se apoyó, una vez más, en argumentos demográficos. Argumentos que eran bastante razonables, en la medida en que la región había experimentado un crecimiento poblacional considerable. La población de derecho había pasado de 1.977.304 habitantes a 2.115.334 entre los años 2007 y 2011, lo que suponía un incremento de 7 por ciento, cifra bastante superior a la media nacional que se situaba en el 4,4 por ciento. Con ello, además, mejoraba la *ratio* diputado/habitantes, que disminuía de 43.170 a 39.111, aproximándose a la media del resto de comunidades: 38.666 habitantes por diputado autonómico.

Además, se manejaron argumentos relacionados con los perniciosos efectos que podía tener la anterior distribución de escaños y que, como se ha expuesto, permitía que se produjesen *resultados no monótonos* con relativa facilidad. En este preciso sentido se pronunciaba la exposición de motivos de la ley electoral de 2012:

“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. Así, al reducir el número de provincias que eligen un número par de diputados se aleja la anómala posibilidad de que un partido consiga la mayoría en las Cortes de Castilla-La Mancha a pesar de haberse visto superado en número total de votos”⁶³.

En esta misma idea incidía el diputado Francisco Cañizares en su defensa de la toma en consideración de la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular:

“¿Por qué queremos reformar la Ley Electoral? Pues queremos reformar la Ley Electoral (...) porque es una ley injusta, una ley injusta que permitía en esta región que una sola provincia –la provincia a la cual pertenezco, Ciudad Real– obtuviese un peso casi absoluto en el resultado final de unas elecciones autonómicas, de tal forma que, si en la provincia de Ciudad Real algún partido ganaba por un solo voto, era absolutamente indiferente que en el resto de las cuatro provincias el partido contrario ganase por miles de votos, miles y muchos miles de votos. Esa situación de injusticia habría permitido, por tanto, que en Castilla-La Mancha hubiese gobernado el partido menos votado. Y no estamos hablando del menos votado por unos pocos cientos de votos, podría haber permitido –y estuvimos a punto de que sucediese en las pasadas elecciones de 2011– que,

⁶³ Exposición de motivos de la Ley 4/2012, de 17 de mayo, por la que se adecúa la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha.

con casi 50.000 votos de diferencia, el partido que gobernase en esta región no fuese el que querían todos los castellano-manchegos de forma mayoritaria”⁶⁴.

En su defensa de la propuesta durante el debate parlamentario, el Consejero de Presidencia y Administraciones Públicas, el popular Leandro Esteban Villamor, se apoyó en un último argumento, también razonable, pero que, como se verá, iba a resultar contrario al espíritu de la reforma electoral impulsada por el PP solo dos años después:

“Señorías, el hecho de poder aumentar los diputados, además de no solamente no suponer más gasto, implica la posibilidad, ciertamente democrática y saludable, de que otras formaciones políticas tengan más posibilidades de poder tener representación en esta Cámara. Como bien saben todos los ciudadanos, no solamente el Partido Popular y el Partido Socialista concurren a las elecciones regionales. Es verdad que, con arreglo a esta ley, esta Cámara es bipartidista, lo es desde hace muchas legislaturas; pero quizá sea buena la reflexión de que, aumentando el número de diputados, también pudiera aumentar la representación en Grupos Parlamentarios en esta Cámara. Por tanto, democráticamente creo que es muy saludable, creo que es muy justo y también obedece a las demandas que, por parte de otros partidos políticos, se han venido planteando a lo largo de la historia”⁶⁵.

En la misma línea se expresaba el diputado popular Francisco Cañizares: “con el incremento de cuatro diputados, este Grupo Parlamentario pretende también que estas Cortes de Castilla-La Mancha tengan mayor posibilidad para que accedan a las mismas otras fuerzas políticas. Estos cuatro diputados multiplican las posibilidades de que otras organizaciones políticas que tienen representación en los diferentes territorios puedan acceder de forma más sencilla”⁶⁶. Es decir, los representantes del partido promotor de la reforma eran perfectamente conscientes de que esos escaños adicionales posibilitarían que el número de votos, el porcentaje para acceder al parlamento, fuese menor que con la ley electoral anterior.

En su defensa de la reforma en el debate previo a su votación final en el Pleno, el Consejero de Presidencia y Administraciones Públicas volvía a insistir en que el incremento de diputados no supondría un mayor gasto y que, en todo caso, lo fundamental era que generaría una mejor representación de las distintas sensibilidades políticas:

“Hoy resulta que el problema de las Cortes de Castilla-La Mancha es que el aumento de diputados puede generar algún coste. Falso, el aumento de diputados que propone esta ley no costará ni un solo euro al erario público; antes bien, pudiera llegar a suceder todo lo contrario si eso fuera necesario. Por tanto, más democracia no es más dinero, más democracia también se puede conseguir empleando bien el dinero público. (...) Por tanto,

⁶⁴ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 19, 19 de abril de 2012, pág. 23.

⁶⁵ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 19, 19 de abril de 2012, pág. 22.

⁶⁶ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 19, 19 de abril de 2012, pág. 24.

no hay mayor coste, todo lo contrario, lo que va a haber es más representatividad y, por lo tanto, mucha más democracia”⁶⁷.

Sin embargo, los argumentos esgrimidos por los impulsores no lograban ocultar otra realidad que, sin embargo, no reconocieron oficialmente: el nuevo prorrateo de escaños podía beneficiar al PP frente al PSOE. De entrada, no estaba muy claro, como señalaba el diputado socialista José Molina Martínez, cuál era la razón que explicaba por qué se asignaba un escaño adicional a todas las provincias, excepto a la de Albacete: “cuál es el criterio objetivo que lleva a que, si una población como Cuenca ha crecido en 5.000 habitantes, el PP le asigna un escaño más; y una población como Albacete, que ha crecido 56.000... 5.000, un escaño; 56.000, cero escaños. (...) Simple y llanamente es el que le interesa a la señora De Cospedal para intentar ganar las elecciones; no hay otro mecanismo, señorías”⁶⁸.

La respuesta a esta decisión aparentemente incoherente a la hora de asignar los nuevos escaños a las diferentes provincias radica en que, en efecto, el PP decidió recurrir, como ya lo hiciese el PSOE, a la *técnica par-impar*, atribuyendo cifras pares e impares en función de sus intereses estratégicos. El prorrateo de escaños fue el siguiente: 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 estaba Guadalajara, principal feudo de los populares en esta Comunidad, donde el PP ha vencido en seis de las diez ocasiones. También Cuenca, su segunda provincia favorita, donde ha ganado en cuatro ocasiones. Y Toledo, lugar donde tradicionalmente ha vencido el PSOE, pero donde el PP logró la victoria en 2011 y 2015. Por el contrario, se restableció el número par de diputados en Ciudad Real, provincia socialista por antonomasia. Esta última idea era corroborada por el diputado del PSOE Fernando Mora:

“La motivación era la contraria a la que había tenido el PSOE, es decir, potenciar aquellas circunscripciones donde ellos podían ser más fuertes y, en definitiva, hacer que el PSOE no tuviese las mismas facilidades en aquellas circunscripciones donde somos más fuertes. Por ejemplo, Ciudad Real, que era un poco la madre del cordero, acabó siendo par. Las demás creo que terminaron siendo impares, excepto Albacete (...). Y eso, según los cálculos que ellos tenían, les facilitaba ganar las elecciones”⁶⁹.

⁶⁷ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 22, 17 de mayo de 2012, pág. 20.

⁶⁸ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 19, 19 de abril de 2012, pág. 25.

⁶⁹ Extracto de la una entrevista realizada a Fernando Mora, actual Presidente del Grupo Parlamentario socialista en las Cortes de Castilla-La Mancha, el jueves 13 de febrero de 2020, en Toledo.

Pese a ello, en el debate previo a la votación final, la Presidenta regional María Dolores de Cospedal, aunque acusaba al PSOE de manipular el sistema electoral, negaba categóricamente que el PP estuviese haciendo lo mismo o lo fuese a hacer en el futuro: “hemos oído al representante del Grupo Parlamentario Socialista –y yo le he oído con estupefacción– decir que ellos amañaron la ley anterior y que, por lo tanto, nosotros queríamos hacer lo mismo. Quizá hable usted por lo que hizo el Partido Socialista; desde luego, el Partido Popular nunca va a amañar una Ley Electoral”⁷⁰.

Por lo que respecta a su recorrido parlamentario, la Mesa acordó que la proposición de ley se tramitase directamente conforme al procedimiento de lectura única ante el Pleno, debido a que el Grupo Parlamentario Socialista decidió no presentar ninguna enmienda⁷¹. Finalmente, la reforma salió adelante con la mayoría absoluta de los 25 diputados del PP, mientras que los diputados socialistas, aunque estuvieron presentes en el Pleno sentados en sus escaños, no emitieron su voto en señal de protesta.

En suma, todo apunta a que, aprovechando su acceso al gobierno, y escudándose en argumentos esencialmente demográficos, el PP decidió reformar las reglas electorales para impedir que siguiesen favoreciendo al PSOE y, en la medida de lo posible, pasasen a beneficiarles a ellos. La reforma se articuló de nuevo en torno a la *estrategia par-impar*, pero en sentido contrario, es decir, otorgando un número par a las provincias tradicionalmente socialistas, e impar a aquellas otras donde el comportamiento de los votantes solía ser más favorable al PP, al menos en las elecciones inmediatamente anteriores a la reforma. No obstante, éste no iba a ser el último episodio de reforma electoral en la región. De hecho, como se señalaba al principio, se dio la llamativa circunstancia de que el sistema electoral contemplado en la ley en cuestión no llegaría a aplicarse a ningún proceso electoral⁷².

3. La reforma electoral de 2014: “tú recorta, que algo queda”

En los años 2013 y 2014 se reanudó el debate sobre la reforma electoral en Castilla-La Mancha. Esta nueva reforma, que culminaría a menos de un año de celebrarse las elecciones de mayo de 2015, comparte con las dos anteriores su carácter controvertido en

⁷⁰ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 22, 17 de mayo de 2012, pág. 28.

⁷¹ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, 15 de mayo de 2012, núm. 46, pág. 829.

⁷² Véase la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/2014, de 18 de diciembre de 2014, que declaró extinguida la controversia sobre la constitucionalidad de la reforma por pérdida sobrevenida de objeto.

el plano político. De hecho, es posible afirmar que la polémica trascendió el debate político regional y adquirió incluso una dimensión nacional. No en vano, en esta ocasión la reforma del sistema electoral impulsada en solitario por el PP requirió una previa reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, por lo que tuvo que ser debatida en las Cortes Generales, donde fue objeto de agrias críticas por parte de la totalidad de partidos.

La reforma consistió en una drástica reducción del número de escaños de las Cortes de Castilla-La Mancha. Ello supuso un giro de ciento ochenta grados sobre la orientación del anterior cambio aprobado en esa misma legislatura: si con la reforma de 2012 se aumentó el número de escaños de 49 a 53, con esta se redujo de 53 a 33. Ahora bien, la modificación se implementó en dos fases. En una primera, se reformó el Estatuto de Castilla-La Mancha para reducir la horquilla del tamaño del parlamento autonómico. Esa horquilla, que tras la reforma estatutaria de 1997 se situaba en un *suelo* de 47 diputados y un *techo* de 59, se redujo ostensiblemente para fijar los límites inferior y superior en 25 y 35 diputados, respectivamente. En una segunda fase, se aprobó una nueva ley electoral autonómica, que fijó definitivamente en 33 escaños el tamaño de las Cortes castellano-manchegas. Además, esa nueva ley electoral renunció al método de prorrateo de escaños rígido y retomó el viejo método de la ley electoral de 1986 que combinaba el doble criterio territorial y demográfico: se asigna un mínimo inicial de 3 escaños a cada una de las cinco provincias y se reparten los 18 restantes en función de la población.

El cambio electoral de 2014 fue con diferencia el más polémico. El PP aprobó en solitario la reforma estatutaria, primero, en las Cortes de Castilla-La Mancha y, después, en las Cortes Generales. Tampoco la reforma de la ley electoral contó con más apoyos que los de los diputados autonómicos del Grupo Parlamentario Popular. 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. Sin embargo, los detractores se opusieron frontalmente a la reforma, destacablemente el PSOE, que tanto en Toledo como en Madrid calificó la modificación electoral de “pucherazo”.

En el contexto electoral autonómico, esta modificación siguió la tendencia en la reducción de parlamentarios ejecutada en Cantabria en el año 2012, que pasó de 39 a 35. Aunque el impacto en la proporcionalidad de los sistemas electorales de las dos comunidades iba a ser bien distinto, estas reformas ejemplifican el tipo de propuestas

patrocinadas por el PP en el período 2011-2015. Conviene recordar que el PP llegó a gobernar en once de las diecisiete comunidades (y en nueve de ellas con mayoría absoluta), desde las que defendió la necesidad de reducir el número de diputados autonómicos con el fin de procurar la austeridad de los poderes públicos en una coyuntura de crisis económica. Mientras que en algunas regiones (Madrid, Galicia, Islas Baleares, Comunidad Valenciana, Extremadura y La Rioja) no llegaron a completarse estas reformas, en otras, como en Cantabria y Castilla-La Mancha, sí se redujo el tamaño de los parlamentos (Riera y Montero, 2014).

Es el momento de analizar en detalle los argumentos manejados por los partidarios y detractores de la reforma electoral en las distintas fases de la tramitación parlamentaria.

3.1 La tramitación del Estatuto en las Cortes de Castilla-La Mancha

Las razones con las que el PP defendió la reducción del número de escaños se resumen en el siguiente fragmento de la exposición de motivos de la reforma estatutaria: “Muchos son los esfuerzos y ajustes que se han solicitado a los castellano-manchegos 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”⁷³. Estas mismas ideas se desprendían de la defensa de la reforma realizada por el diputado autonómico del PP, Francisco Cañizares Jiménez:

“Pensamos, desde el Partido Popular, que una vez más nos corresponde dar ejemplo en este tema como lo estamos dando en tantos otros de reducción y de ajuste económico de nuestras cuentas públicas. (...) Porque esta reforma no va en contra de nadie, va a favor de los ciudadanos y del servicio público que prestamos como Cámara legislativa que, desde el Partido Popular, pensamos que se puede hacer de igual manera con un número mucho menor de diputados autonómicos. (...) [U]na modificación que es muy clara y muy sencilla y tiene un objetivo: mandar el mensaje a los ciudadanos de que, desde la clase política, los diputados de Castilla-La Mancha pensamos que se puede hacer un sacrificio en el número de diputados y que se puede reducir, de manera sensible, el número para que los ciudadanos de Castilla-La Mancha entiendan que desde todas las Administraciones se está haciendo el mismo esfuerzo, el mismo sacrificio”⁷⁴.

⁷³ Ley Orgánica 2/2014, de 21 de mayo, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha.

⁷⁴ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, Núm. 49, 27 de junio de 2013, pág. 3.

Por tanto, los tres pilares argumentativos sobre los que el PP cimentó la defensa de la reforma fueron la necesidad de reducir el gasto y mejorar la eficiencia de las instituciones públicas, la obligación de los representantes políticos de corresponder a los esfuerzos de los ciudadanos con medidas ejemplarizantes y, por último, dar satisfacción a una reclamación mayoritaria entre los castellano-manchegos.

El PSOE, sin embargo, negaba tal cosa. No en vano, debe tenerse en cuenta que, en esa misma legislatura, el PP impulsó una reforma para suprimir el sueldo de los diputados autonómicos –las retribuciones fijas– y, en consecuencia, éstos solo cobran las dietas correspondientes a la asistencia a plenos y comisiones. Además, el PSOE acusó al PP de llevar a cabo una nueva manipulación electoral, con el agravante de pretender una reforma en sentido opuesto a la llevada a cabo solo unos meses antes. Así lo expresaba el diputado socialista José Luis Martínez Guijarro: “Señora Cospedal (...) usted está dispuesta a fabricar un pucherazo electoral en Castilla-La Mancha, ese es el planteamiento, está dispuesta a ello; porque, si no, no tiene otra justificación el que hace un año ustedes subieran el número de diputados de 49 a 53 y lo defendían como que era lo mejor, lo defendían, lo justificaban, y un año después hay que reducirlos a la mitad”⁷⁵.

Manipulación que negaba taxativamente María Dolores de Cospedal, quien, además, acusaba al PSOE de haber manipulado el sistema electoral en el pasado:

“Y quiero dejar bien claro algo, no se trata de una reforma electoral como se (...) hizo en la pasada legislatura por el Grupo Socialista con el objetivo de que pudiera gobernar un partido político que perdiera las elecciones; no es esa la reforma electoral que está planteando el Partido Popular. La reforma electoral que está planteando el Grupo Parlamentario Popular es una reforma que pretende que cada uno con la representación que nos den los ciudadanos estemos en esta Cámara, pero lo estemos en un número que sea la mitad; y eso no perjudica el derecho de nadie, y eso no perjudica la representatividad, y eso no perjudica el derecho al pluralismo político. Repito, no vamos a cambiar una Ley Electoral como hizo el Partido Socialista para que todo dependa de una provincia, o para que pueda gobernar quien pierda las elecciones”⁷⁶.

Los debates fueron muy broncos y se desarrollaron bajo reproches mutuos de manipulación electoral. De hecho, durante las intervenciones de representantes del PP y en las votaciones tanto de la toma en consideración como en la aprobación final del proyecto de reforma estatutaria, los diputados del PSOE se ausentaron del pleno en señal de protesta. Finalmente, la mayoría absoluta de los populares, por un solo diputado,

⁷⁵ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, Núm. 49, 27 de junio de 2013, pág. 5.

⁷⁶ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, Núm. 49, 27 de junio de 2013, pág. 11.

permitió la aprobación del proyecto de reforma estatutaria el 23 de julio de 2013, continuando su tramitación a partir de entonces en las Cortes Generales.

3.2. La tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados

En el debate de toma en consideración de la reforma del Estatuto en el Congreso de los Diputados, que tuvo lugar el 19 de noviembre de 2013, la propuesta volvió a ser defendida por Francisco Cañizares Jiménez en calidad de representante de las Cortes de Castilla-La Mancha. De nuevo, basó su defensa de la reforma en la necesidad de adoptar medidas de recorte del gasto público y en la necesidad también de que la clase política correspondiese los sacrificios asumidos por la sociedad castellano-manchega:

“Desde el Partido Popular de Castilla-La Mancha lo hemos tenido claro. Tenemos que dar ejemplo de esa austeridad, ejemplo de que a la política se viene con vocación de servicio público, con vocación de entregar a los ciudadanos lo mejor de cada uno de nosotros y eso se puede hacer de la misma manera que estamos pidiendo a los ciudadanos que lo hagan: más con menos, haciendo un esfuerzo mayor debido a la situación económica (...) El objetivo de esta reforma electoral es dar ejemplo a los ciudadanos de una manera nueva y distinta de hacer política”⁷⁷.

Se apoyaba para ello, además, en el respaldo abrumadoramente mayoritario que, según algunas encuestas, existía entre los ciudadanos de la región:

“Esta medida que hoy traemos a la consideración de esta Cámara cuenta con un amplísimo apoyo de los ciudadanos de Castilla-La Mancha. Según encuestas publicadas por medios regionales, se daban datos del 94 % de apoyo popular a la medida de reducción del número de diputados. Un 94 % supone la inmensa mayoría de los ciudadanos de Castilla-La Mancha, de todo color político y de toda significación ideológica, porque todos ellos saben el esfuerzo y el sacrificio que se ha tenido que hacer y lo necesario que es que los políticos asumamos la responsabilidad de dar ejemplo también en ese momento”⁷⁸.

En esa misma línea comprometida con la reducción del Estado y de lo público se pronunciaba el diputado del PP en el Congreso, Agustín Conde Bajén:

“Ese es nuestro modelo, y si alguien pretende que nosotros nos avergoncemos por intentar adelgazar lo público, por intentar tener unas instituciones públicas más magras, se equivoca, porque no nos avergonzamos; muy al contrario, estamos muy orgullosos de impulsar este nuevo modelo, desde aquí y desde las comunidades autónomas (...). Nosotros tenemos un (...) concepto de la política, que pasa esencialmente por poder reducir el peso del Estado, por hacer más ligera a los ciudadanos la carga de las

⁷⁷ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 157, 19 de noviembre de 2013, págs. 7-8.

⁷⁸ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 157, 19 de noviembre de 2013, pág. 7.

instituciones públicas, por permitir que las iniciativas individuales, los esfuerzos de cada uno puedan ser desarrollados sin que el Estado sea ninguna carga ni ninguna opresión para esos ciudadanos. (...) Nuestro modelo es más democracia con menos diputados, más sociedad y menos Estado”⁷⁹.

El proyecto de reforma estatutaria contó con la oposición del resto de fuerzas políticas. Durante su tramitación, se presentaron varias enmiendas, todas ellas rechazadas, debido a la mayoría absoluta de la que disfrutaba el PP también en el Congreso. Presentaron enmiendas algunos grupos parlamentarios sin representación en las Cortes de Castilla-La Mancha, como Unión Progreso y Democracia o la Izquierda Plural y también algún miembro del Grupo Mixto como el diputado de Compromís Joan Baldoví⁸⁰. Más allá de algunas diferencias concretas sobre la horquilla de diputados o la posibilidad de introducir listas desbloqueadas, todas ellas compartían un elemento común: el establecimiento de una circunscripción única que abarcara el conjunto de la comunidad autónoma.

Con todo, la más relevante fue la enmienda de supresión presentada por el principal grupo de la oposición: el Grupo Parlamentario socialista⁸¹. En ella encontramos los motivos por los que el PSOE se oponía a la reforma estatutaria. En primer lugar, rechazaba la unilateralidad de la reforma en cuestión, presentada con el único respaldo del PP. Cosa especialmente grave –según el PSOE–, por tratarse de una norma que integra el “bloque de constitucionalidad”, ser la norma institucional básica de la comunidad autónoma y, sobre todo, por suponer una ruptura con los precedentes: todas las iniciativas de reforma habían contado con el consenso de los grupos representados en el Parlamento regional.

En segundo lugar, los socialistas rechazaban la reforma por –según ellos– responder a los intereses electorales del PP, al reducir la representatividad del sistema electoral autonómico, dificultando extraordinaria e injustificadamente el acceso de otras fuerzas políticas, al elevar exponencialmente el porcentaje de votos que habrían de obtener en las distintas circunscripciones de la comunidad. Esto supondría, en opinión del Grupo socialista, un ataque al pluralismo político, en la medida en que fuerzas que obtuvieran un porcentaje del quince por ciento de votos corrían el riesgo de quedar fuera

⁷⁹ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 157, 19 de noviembre de 2013, págs. 20 y 22.

⁸⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura. 11 de febrero de 2014, Núm. 130-4, pp. 1-6.

⁸¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. X Legislatura. 11 de febrero de 2014, Núm. 130-4, pp. 5-6.

del Parlamento autonómico por el reducido número de escaños en las cinco provincias. Como prueba de ello, los socialistas aducían la incoherencia que suponía que los populares hubiesen modificado la ley electoral solo dos años antes, también en solitario, para incrementar el número de diputados autonómicos, precisamente lo contrario a lo que se buscaba con esta reforma que reducía drásticamente el número de parlamentarios.

Por último, entendían los socialistas que la modificación en cuestión no podía defenderse a partir de argumentos basados en la austeridad. Y ello porque la mayoría de diputados regionales no tenían dedicación exclusiva ni percibían salario, solo dietas por asistencia a plenos y comisiones, por lo que su reducción no supondría apenas una disminución del gasto público. Por el contrario, la reforma podría mermar la capacidad de las Cortes como institución para llevar a cabo sus funciones legislativas, de impulso político y de control al gobierno. Todo ello dentro de una estrategia más amplia de desmantelamiento institucional, que en esa legislatura pasó por la supresión de algunos órganos autonómicos castellano-manchegos de naturaleza independiente y fiscalizadora como el Defensor del Pueblo, el Consejo Económico y Social, la Comisión Regional de la Competencia o la Sindicatura de Cuentas.

Ahora bien, si se analiza el debate parlamentario, se comprueba fácilmente cómo las críticas a la reforma no provinieron exclusivamente del PSOE, sino de todos y cada uno de los grupos parlamentarios de la oposición. Así calificaba la reforma, por ejemplo, el diputado de UPyD, Carlos Martínez Gorriarán:

“es una tropelía, es un atropello. No se puede aprovechar estar en una situación de mayoría en una institución, en este caso en el Parlamento de Castilla-La Mancha, para intentar aprobar reformas estatutarias que sirvan para blindar al partido que está en ese momento circunstancialmente (...) en la mayoría parlamentaria. (...) Señorías, de lo que se trata con esta reforma es de excluir de la representación política en las Cortes de Castilla-La Mancha a aquellos ciudadanos castellano-manchegos que no voten a algunos de los partidos mayoritarios. Esto no es un juicio de valor, es un hecho. Cuando se meten umbrales de acceso del 12 o del 15 % en determinadas provincias, lo que se está haciendo es, ni más ni menos, para que todo el mundo nos entienda, excluir de la representación a todas aquellas candidaturas que no obtengan ese 12 % o ese 15 % en las elecciones”⁸².

El diputado de Compromís, Joan Baldoví, recurría al humor para denunciar la manipulación electoral que, a su juicio, estaba detrás de la reforma:

⁸² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 187, 13 de marzo de 2014, págs. 45-46.

“Había una canción de Dolores Flores, Lola, la Lola de España, que tenía un título singular: Cómo me las maravillaría yo. En esa canción se debió de inspirar Dolores de Cospedal, la presidenta de Castilla-La Mancha. Cómo me las maravillaría yo para perpetuarme en el poder en Castilla-La Mancha. Cómo me las maravillaría yo para silenciar a la oposición. Cómo me las maravillaría yo para impedir que otras fuerzas políticas accedan al parlamento. ¡Y vaya que se las maravilló! Se las maravilló para urdir este atraco perfecto que hoy discutimos aquí; porque esto no es una reforma, esto es un atraco perfecto a la democracia perpetrado con la nocturnidad de su tramitación acelerada y la alevosía de su mayoría absoluta”⁸³.

También se mostraba muy crítico el entonces Coordinador federal de Izquierda Unida, Cayo Lara, que recriminaba a los diputados populares que esta reforma pretendía dejar fuera del parlamento a fuerzas políticas como IU, a las que las encuestas les otorgaban representación:

“Es el mayor ataque desde nuestro punto de vista que se da a la democracia representativa desde la Transición. Ustedes saben que la razón que se esgrime de ahorro económico carece de credibilidad y es una falacia. (...) Los objetivos reales, todos lo sabemos, son: impedir que aumente el pluralismo, mantener el bipartidismo, evitar el control del Gobierno y mantener el poder de forma torticera; impedir que aumente el pluralismo porque se necesita al menos, se necesitará, un 14 % para obtener un escaño en cualquier provincia de Castilla-La Mancha; poner más zancadillas a un pluralismo ya cercenado. (...) Quieren mantener el bipartidismo cuando las encuestas apuntan a que algunos grupos políticos podríamos entrar en las Cortes de Castilla-La Mancha y la solución es sencilla, se trata de reducir el número de escaños y aumentar la barrera”⁸⁴.

Incluso los partidos nacionalistas, que históricamente siempre habían votado a favor de admitir a trámite en el Congreso las reformas de los Estatutos de Autonomía de comunidades autónomas distintas a la suya, se mostraron también muy críticos. Sirva de ejemplo las palabras del representante de Convergència i Unió, Jordi Xuclá i Costa: “Señorías, es la primera vez en estos treinta y cinco años de debate democrático sobre la toma en consideración de estatutos y reformas de estatutos que este grupo parlamentario no vota favorablemente la toma en consideración de un estatuto”⁸⁵. Señalaba, además, el carácter a su juicio vengativo de la reforma: “hay algo, hay un ambiente, hay una atmósfera un poquito del Antiguo Testamento en la alternancia del poder en Castilla-La Mancha, hay algo de aquello de: ojo por ojo, diente por diente”⁸⁶.

Finalmente, la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha se aprobó el 13 de marzo de 2014, sin modificaciones, solo con los votos a favor

⁸³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 187, 13 de marzo de 2014, págs. 47-48.

⁸⁴ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 187, 13 de marzo de 2014, pág. 48.

⁸⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 187, 13 de marzo de 2014, pág. 54.

⁸⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Núm. 187, 13 de marzo de 2014, pág. 54.

del Grupo Parlamentario Popular, suficientes para alcanzar la mayoría absoluta requerida como ley orgánica. El resto de grupos votaron en contra, excepto *Convergència i Unió* y algún diputado concreto del Grupo Mixto como Ana Oramas (Coalición Canaria) que decidieron abstenerse.

3.3 La tramitación del Estatuto en el Senado

En el Senado, varios grupos parlamentarios presentaron propuestas de veto⁸⁷. Además de la de los Grupos Parlamentarios Socialista y Entesa pel Progrés de Catalunya, que reiteraron en buena medida los argumentos contrarios a la reforma aducidos en el Congreso, destaca la propuesta de veto de los senadores de Izquierda Unida pertenecientes al Grupo Mixto, los cuales se expresaban en términos especialmente duros:

“La reforma planteada es un atentado a la democracia en el momento en que mayor es la desafección ciudadana en relación a la política desde que nuestro país recuperó la democracia. Por un lado, alimenta el argumento de que la democracia es cara y que es necesario reducir el número de representantes de ciudadanos (...), cuando el objetivo que realmente busca [el PP] es reducir las posibilidades de control por parte de la oposición y situarse en una posición de ventaja electoral para perpetuarse en el Gobierno de Castilla-La Mancha (...). Si esta reforma es la punta de lanza para reducir la democracia en todos los parlamentos de España, se está traspasando una línea roja muy peligrosa, en lo que solo puede entenderse como un ataque frontal a la propia democracia representativa. (...) En suma, esta propuesta a la que ahora presentamos esta enmienda de veto, supone desde nuestro punto de vista el mayor ataque al estado democrático, a la democracia representativa, desde la Transición”⁸⁸.

De la tramitación en el Senado también se desprende que, incluso partidos políticos nacionalistas que solían adoptar una posición de neutralidad en la tramitación de reformas estatutarias ajenas a su comunidad autónoma, mantuvieron una posición muy crítica en esta ocasión, presentando enmiendas y vetos. Las sesiones en las que se debatió la reforma transcurrieron en medio de un ambiente ciertamente bronco. En la votación final en el Pleno del Senado algunos de los parlamentarios incluso interrumpieron las intervenciones de representantes del Partido Popular al grito de “¡Pucherazo, pucherazo!”⁸⁹.

También fue muy crítico el entonces senador de designación autonómica y secretario general del PSOE de Castilla-La Mancha, Emiliano García-Page: “Lo que está

⁸⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. X Legislatura. Núm. 335, 10 de abril de 2014, pp. 2-5.

⁸⁸ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. X Legislatura. Núm. 335, 10 de abril de 2014, pp. 2-3.

⁸⁹ Diario de Sesiones del Senado. Núm. 112, 14 de mayo de 2014, p. 10614.

abordando hoy aquí el Senado y hace unas semanas el Congreso es un burdo intento de pucherazo electoral. (...) Aquí se está hablando de algo muy grave, de un proyecto de ley en el que con tan solo 25 palabras se pulveriza una base del acuerdo institucional y constitucional”⁹⁰. En opinión de García-Page, la reforma iba a dificultar enormemente la representación a los terceros partidos, y, además, los argumentos con los que el PP había defendido la reforma eran incoherentes respecto a la reforma electoral impulsada poco tiempo antes:

“Salta a la vista, señorías, que lo que buscan es algo tan sencillo como intentar transformar el sistema proporcional que la Constitución establece para nuestras legislaciones electorales en un sistema mayoritario. El tercer partido que quiera obtener representación en algunas provincias en Castilla-La Mancha, señorías, va a requerir el 17%, y en alguna provincia concreta puede que requiera hasta casi el 20%. Esto es literalmente una barbaridad democrática, una barbaridad constitucional y una salida desesperada para intentar romper de raíz el pluralismo político. Voltrear esto y hacerlo, además, de la mano de la demagogia barata de los sueldos, no tiene sentido. Hace un año, señorías, no solo defendían que cobraran los diputados, sino que subieron su número diciendo que era lo que necesitaba la comunidad autónoma”⁹¹.

Por su parte, los senadores del Partido Popular continuaron defendiendo la reforma apoyándose en argumentos de austeridad, en su carácter ejemplarizante y en que se respondía a una amplia demanda social de los ciudadanos de Castilla-La Mancha. Además, reprochaban a los socialistas el que hablasen de un “pucherazo”, cuando, a su juicio, la reforma electoral implementada en 2007 había constituido un ejemplo magnífico de manipulación electoral:

“Porque en Castilla-La Mancha pucherazo es igual a García-Page y a Partido Socialista. (...) Usted era miembro del Gobierno del Partido Socialista cuando dicho partido aprobó una ley electoral que hacía que (...) en Castilla-La Mancha 4 provincias fueran pares; solo 1, impar. La impar se llama Ciudad Real, la impar es aquella provincia en la que ustedes tenían más de 20 puntos de diferencia con el Partido Popular, según las encuestas (...). La impar iba a votar al Partido Socialista, seguro —pensaban ustedes—, y la impar votó al Partido Socialista con solo 600 votos más que el Partido Popular. Y una de las pares, Guadalajara, pegó el enorme salto que hizo posible que hoy gobierne en Castilla-La Mancha quien más votos sacó en Castilla-La Mancha”⁹².

García-Page, por su parte, continuó afeando el intento de manipulación electoral a los populares e identificó cuáles eran en aquellos momentos los partidos a los que la reforma podría estar queriendo dejar sin representación: “Ustedes están viendo que en las

⁹⁰ Diario de Sesiones del Senado. Núm. 112, 14 de mayo de 2014, p. 10604.

⁹¹ Diario de Sesiones del Senado. Núm. 112, 14 de mayo de 2014, p. 10605.

⁹² Diario de Sesiones del Senado. Núm. 112, 14 de mayo de 2014, p. 10608.

encuestas aparece Izquierda Unida, que a lo largo de la trayectoria democrática de la región ha tenido, es verdad, poca representación; aparece UPyD; aparecen otras formaciones; y han dicho: se trata de ponérselo difícil”⁹³. Además, el propio García-Page también reprochaba al PP la utilización de la estrategia *par-impar* e, implícitamente, venía a reconocer que el PSOE la utilizó en su reforma de 2007: “Señorías, con esta ley, no solo puede gobernar quien tenga muchos menos votos, sino, además, distribuyendo arbitrariamente el número de los diputados según la provincia que convenga. Ustedes ya se vengaron —si quieren, dicho entre comillas— de la ley electoral anterior”⁹⁴.

El Estatuto terminó aprobándose el 14 de mayo de 2014, sin modificaciones gracias al respaldo de la amplia mayoría absoluta de la que gozaba el PP en el Senado, con el voto en contra de los restantes partidos y la abstención de *Convergència i Unió*.

3.4 La aprobación de la ley electoral en las Cortes de Castilla-La Mancha

Una vez aprobada la reforma estatutaria, el cambio del sistema electoral se concretó con la aprobación de una nueva ley electoral en una segunda fase mucho más rápida. No había transcurrido un mes de la aprobación definitiva del Estatuto en el Senado, cuando el Grupo Parlamentario Popular registró en las Cortes de Castilla-La Mancha la proposición de ley que fijaba en 33 el número de diputados del parlamento autonómico⁹⁵. Al negarse el PSOE a presentar enmiendas, la Mesa acordó de nuevo que la proposición de ley se tramitase por el procedimiento de lectura única ante el Pleno⁹⁶. El PP volvió a imponer su mayoría absoluta tanto en la toma en consideración como en la votación final, con lo que la aprobación definitiva se produjo el 23 de julio de 2014⁹⁷.

En los debates que acompañaron su tramitación, volvieron a reiterarse los argumentos que se habían venido manejando por parte de los dos partidos con motivo de la reforma estatutaria. Los representantes del Grupo Parlamentario Popular justificaban la rebaja del número de diputados aduciendo que se trata de una actuación que contaba con el apoyo mayoritarios de los ciudadanos de la región, los cuales estarían exigiendo un esfuerzo de austeridad y ejemplaridad por parte de los responsables políticos. Los diputados del PSOE, por su parte, volvían a denunciar la incoherencia del PP al reformar

⁹³ Diario de Sesiones del Senado. Núm. 112, 14 de mayo de 2014, p. 10611.

⁹⁴ Diario de Sesiones del Senado. Núm. 112, 14 de mayo de 2014, p. 10612.

⁹⁵ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, 13 de junio de 2014, núm. 151, págs. 13895-13896.

⁹⁶ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, 16 de julio de 2014, núm. 155, pág. 3962.

⁹⁷ Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha, 23 de julio de 2014, núm. 156, págs. 3969-3970.

el sistema en dos ocasiones en la misma legislatura y en un sentido diametralmente opuesto:

“Esta mañana culmina un proceso que ha sido todo un despropósito desde el punto de vista democrático, van a aprobar ustedes la segunda reforma electoral de esta legislatura (...). Además, argumentando justo lo contrario de lo que decían en la primera reforma, (...) hace muy poco tiempo ustedes argumentaban que pasar de 49 a 53 diputados era profundizar en democracia, era profundizar en representatividad, que no suponía ningún incremento de gasto y que, por lo tanto, era mejor para Castilla-La Mancha. Poco más de un año después, ahora reducir los diputados es -siguiendo su discurso- menos democracia, menos representatividad, siguiendo su línea argumental. Pero es que, además, lo hacen después de haber cometido otra barbaridad todavía mayor que es modificar unilateralmente el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, el único caso de la historia de la democracia”⁹⁸.

Por lo demás, acusaba abiertamente al PP de manipular el sistema electoral en su propio beneficio, a través de los dos mecanismos que se han venido desgranando hasta ahora:

“Ustedes lo que han hecho es diseñar un escenario que creen que puede ser más favorable para ustedes y que ese escenario, en realidad, tenía que cumplir dos condiciones y después han hecho los cálculos electorales para llegar a ese escenario. Y querían cumplir dos condiciones: primera: dificultar la presencia de grupos minoritarios en las Cortes de Castilla-La Mancha y con esta Proposición de Ley no es que se dificulte, es que prácticamente se imposibilita la presencia de grupos minoritarios en las Cortes de Castilla-La Mancha; y segundo requisito, el que ante un resultado ajustado en las elecciones exista la posibilidad de que con menos votos se puedan tener más diputados. Esas son las dos condiciones que ustedes estaban buscando, llevan buscando tres años, con el tema electoral (...). Señorías, ustedes están fabricando un escenario donde se pueda dar un golpe de Estado electoral en Castilla-La Mancha”⁹⁹.

A esas acusaciones de manipulación electoral respondía la Presidenta de Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal, espetándole lo siguiente a los diputados del PSOE:

“Hemos vivido en el pasado leyes electorales en nuestra región que permitían que un partido político que perdiera las elecciones y que las perdiera -fijense bien- en cuatro provincias de las cinco que conforman nuestra Comunidad Autónoma (...) pudiera gobernar. Hemos tenido esa ley electoral en Castilla-La Mancha, aprobada a propuesta del Partido Socialista Obrero Español, aprobada con los únicos votos del Partido Socialista Obrero Español; es decir, una ley para ganar en cualquier caso (...). Claro, es que que nos hablen de justicia y de equilibrio electoral cuando aprobaron esa ley, es tremendo. Y que hablen y que utilicen esas expresiones de pucherazo, de golpe de Estado,

⁹⁸ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, 21 de julio de 2014, núm. 75, pág. 33.

⁹⁹ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, 26 de junio de 2014, núm. 74, págs. 13-14.

es que han hablado ustedes de golpe de Estado, el partido que aprobó una ley para que, ganando en una provincia y perdiendo en las demás, se pudiera gobernar”¹⁰⁰.

Por lo demás, el representante del PSOE incidía especialmente en los altos umbrales efectivos que generaba esta reforma electoral y las dificultades que ello supondría a los partidos medianos y pequeños: “En fin, señorías, dice usted que van a permitir que entren las formaciones minoritarias. ¿Usted ha hecho bien los cálculos? En algunas provincias hay que sacar más de un 15 por ciento para tener representación, más de un 15, ¿eso es querer favorecer que haya formaciones minoritarias en las Cortes?”¹⁰¹. Además, de las intervenciones parlamentarias de los distintos representantes políticos, continuaba desprendiéndose la idea de que el tipo de partidos a quien probablemente perjudicaría esta reforma era a partidos pequeños y emergentes de izquierda, más proclives a pactar con el PSOE que con el PP. Así lo expresaba un diputado autonómico socialista:

“a ustedes les preocupa que pueda haber Grupos Parlamentarios en estas Cortes que puedan conformar una mayoría alternativa al Partido Popular y, por lo tanto, no quieren, quieren que haya cuantos menos Grupos Parlamentarios en las Cortes mejor y, eso, reducen el número de diputados, no les importa el ahorro de los diputados, que es mínimo, lo que no quieren es que haya otras formaciones políticas porque ustedes no tienen capacidad de negociación con nadie, en este momento, en este país, por su forma de gobernar en los últimos años y por eso no quieren que haya nadie en las Cortes, cuantos menos Grupos Parlamentarios, mejor”¹⁰².

3.5 La problemática los elevados umbrales efectivos y sus consecuencias

Una vez expuestos los argumentos esgrimidos por defensores y detractores de la reforma, es momento de examinar si las acusaciones de manipulación electoral formuladas por éstos últimos tienen algún fundamento.

Aunque en este caso se puso menos énfasis en el prorrateo de escaños y, en concreto, en el número par o impar de los escaños de cada provincia, conviene comprobar si esta crítica tenía fundamento. El Decreto por el que se convocaron las primeras elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha tras la reforma electoral en cuestión, las del año 2015, dio lugar a la siguiente distribución de escaños: Albacete, 6 diputados; Ciudad Real, 8; Cuenca, 5; Guadalajara, 5; y Toledo, 9. En un primer vistazo, puede concluirse que, en efecto, en esta reforma se empleó de nuevo la *regla par-impar* en favor

¹⁰⁰ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, 21 de junio de 2014, núm. 75, págs. 39-40.

¹⁰¹ Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, 26 de junio de 2014, núm. 74, pág. 17.

¹⁰² Diario de Sesiones de las Cortes de Castilla-La Mancha, 21 de julio de 2014, núm. 75, pág. 34.

del partido que impulsaba la reforma. Así, las provincias históricamente favorables a los socialistas tuvieron un número par (Ciudad Real y Albacete), mientras que las provincias donde el comportamiento de los votantes acostumbraba a ser más favorable a los populares, especialmente en las últimas citas electorales, tuvieron un número impar (Guadalajara, Cuenca y Toledo). Es más, el nuevo prorrateo de escaños otorgó cifras pares e impares a las mismas provincias a las que había otorgado cifras pares e impares el prorrateo rígido de la reforma de 2012, también impulsada por el PP. La única diferencia era que, tras la reforma de 2014, el número de escaños en juego era considerablemente menor. Asimismo, cabe apuntar que el reparto inicial de tres escaños por provincia sobrerrepresentaba a las menos pobladas (Cuenca y Guadalajara), haciendo el voto más valioso en aquellas circunscripciones donde el PP ha cosechado tradicionalmente un mayor apoyo electoral.

Con todo, las mayores acusaciones de manipulación electoral ponían el acento en el pequeño tamaño del parlamento. Las Cortes de Castilla-La Mancha, con sus 33 diputados, pasaba ser el parlamento autonómico con menor número de diputados de toda España junto a La Rioja, pese a tener seis veces y media más habitantes que esta comunidad. Además, resultaba llamativo que existiesen hasta ocho comunidades autónomas con menor población que Castilla-La Mancha y, sin embargo, ésta pasase a tener un parlamento con un número de representantes menor.

Ahora bien, el problema no residía en la reducción del parlamento *per se*, sino en la de la magnitud de las circunscripciones que llevaba aparejada y, en consecuencia, en la elevación de los *umbrales efectivos* en las cinco circunscripciones provinciales. El concepto de umbral efectivo se lo debemos al insigne politólogo Arend Lijphart (1995). El umbral efectivo hace referencia al porcentaje de votos necesario para que un partido consiga su primer escaño en una determinada circunscripción electoral. El umbral efectivo *teórico* se calcula de acuerdo con la fórmula propuesta por Lijphart (1995: 63 y ss.): $U_{ef} = \frac{50\%}{(M + 1)} + \frac{50\%}{2M}$, donde M es el número de escaños de una determinada circunscripción.

Ahora bien, aunque el umbral efectivo no puede ofrecerse como un porcentaje fijo, sino más bien como un intervalo entre dos medidas: el umbral mínimo, esto es, el porcentaje de votos que, bajo las circunstancias más favorables, otorga un escaño a un determinado partido –si el partido no alcanza al menos ese porcentaje, es imposible que

consiga un escaño—; y el umbral máximo, es decir, el porcentaje de votos que, bajo las circunstancias más adversas, garantiza un escaño a un determinado partido —si alcanza dicho porcentaje, tiene asegurado el escaño— (Urdániz, 2008: 135-136). Son varios los factores que influyen a la hora de determinar ese umbral efectivo, aunque la variable fundamental, tal y como recoge la fórmula propuesta por Lijphart, es la magnitud de la circunscripción: cuanto mayor sea el número de escaños a repartir, menor será el umbral efectivo. Y viceversa: cuanto menor sea el número de escaños a distribuir, mayor será el umbral efectivo, esto es, mayor será el porcentaje de votos que necesitan los partidos para conseguir al menos un escaño. Ahora bien, en la cuantía final de ese umbral también influye el grado de concentración o de dispersión del voto entre las distintas fuerzas políticas que compiten por los escaños. En definitiva, aunque puede ofrecerse una aproximación del *umbral efectivo teórico* antes de las elecciones, no puede calcularse con total exactitud el *umbral efectivo real* con anterioridad a la celebración de las mismas.

De lo que acaba de decirse, el concepto de umbral efectivo resulta fácilmente deslindable del de barrera electoral, umbral electoral o barrera legal. A diferencia del umbral efectivo, la barrera o umbral legal es el porcentaje de votos que la ley electoral exige a una determinada candidatura para poder concurrir al reparto de escaños en una determinada circunscripción. En el sistema electoral de Castilla-La Mancha, la barrera legal se ha situado en el 3 por ciento de los votos a nivel provincial, excepto en las primeras elecciones de 1983 en las que se exigió un 5 por ciento de los votos a nivel autonómico. El umbral del 3 por ciento no ha tenido operatividad hasta la fecha. Ello se debe a la existencia de una barrera fáctica —ese umbral efectivo al que nos venimos refiriendo— que ha obligado a los partidos que han aspirado a obtener representación parlamentaria a cosechar un porcentaje de votos bastante superior al 3 por ciento.

Pues bien, aplicando la fórmula que propone Lijphart a las circunscripciones de Castilla-La Mancha tras la reforma electoral de 2014, los umbrales efectivos de las distintas provincias, calculados antes de las elecciones, eran los siguientes: 7,8 por ciento en Toledo; 8,7 en Ciudad Real; 11,3 en Albacete; y 13,3 en Cuenca y Guadalajara. Es decir, los *umbrales efectivos teóricos* oscilaban entre el 7,8 y el 13,3 por ciento. Si se repasa algunas de las acusaciones de manipulación electoral de los partidos críticos con la reforma, se constata que muchos de ellos habían comprendido perfectamente cuáles serían las repercusiones derivadas de la reforma, en el sentido de que dicha reforma levantaría unas importantes barreras de acceso a los partidos pequeños y medianos.

¿Cómo se comportó con los partidos el sistema electoral en las elecciones 2015? El principal partido damnificado por la reducción del número de escaños fue Ciudadanos, que con algo más de 95.000 votos a nivel autonómico (8,64 por ciento de los votos) se quedó sin representación parlamentaria (Tabla 6.2). La circunscripción que mejor ejemplifica cómo los exigentes umbrales efectivos dejaron sin ningún escaño a Ciudadanos es Guadalajara, provincia donde la formación naranja obtuvo más del 12 por ciento de los votos, un porcentaje que resultó insuficiente para conseguir representación.

Tabla 6.2. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2015

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PP	413.349	16	37,49	48,48	+ 10,99
PSOE	398.104	15	36,11	45,45	+ 9,34
Podemos	107.463	2	9,75	6,06	- 2,61
Ciudadanos	95.230	0	8,64	-	- 8,64
Ganemos-LV-IU	34.230	0	3,1	-	- 3,1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Castilla-La Mancha.

El otro partido perjudicado por estas nuevas reglas electorales fue Podemos, a pesar de que consiguió acceder a las Cortes de Castilla-La Mancha con 2 escaños que, a la postre, resultaron determinantes para pactar con el PSOE el desalojo del PP del Gobierno castellano-manchego. No obstante, la formación morada se vio 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 es Albacete, donde, a pesar de que obtuvo el 11,24 por ciento de los votos, no recibió ningún escaño.

El reparto de escaños es una operación de *suma-cero*, por lo que esas penalizaciones para el tercer y cuarto partido conllevaron bonificaciones para los dos primeros. Así, los grandes favorecidos fueron los partidos mayoritarios, PP y PSOE, que con el 37,5 y el 36 por ciento de los votos, respectivamente, se vieron sobrerrepresentados en las Cortes castellano-manchegas con el 48,5 y el 45,5 por ciento de los escaños, también respectivamente.

A la luz de los resultados de las elecciones de 2015 y de los efectos producidos por el sistema electoral tras la reducción de escaños, cabe concluir que el intento de manipulación electoral por parte del PP para mantenerse al frente del Gobierno de Castilla-La Mancha se vio frustrado al menos por dos motivos. Primero, porque la estrategia *par-impar* solo es válida cuando se dan condiciones netamente bipartidistas, pero deja de funcionar en el momento en que terceras opciones (como Podemos, en este caso) tienen capacidad de acceder al reparto de escaños en las circunscripciones. Y segundo, porque el PP, en el contexto en el que se desarrolló el proceso de reforma electoral (junio de 2013-julio de 2014), no contaba con que terceros partidos distintos del PSOE y PP pudiesen superar los umbrales impuestos por la reforma. Solo al final del proceso, y una vez que ya se había producido la reforma estatutaria, pudieron vislumbrarse los primeros indicios de la fuerte emergencia de nuevos partidos, que a la postre acabarían superando incluso a Izquierda Unida y a UPyD. Algunas encuestas comenzaban a vaticinar un importante descenso de los dos principales partidos y un aumento en la intención de voto a terceros partidos y fuerzas políticas emergentes. Concretamente, esta situación comenzó a cristalizar en el plano institucional a partir de las elecciones al Parlamento europeo en mayo de 2014. Aunque con un carácter de elecciones de segundo orden (descenso del apoyo a los partidos tradicionales, aumento del voto a terceros partidos y baja participación), los electores concedieron un 10 y un 6,5 por ciento de los votos a IU y a UPyD, respectivamente; mientras que irrumpieron con fuerza dos nuevos partidos a nivel nacional, Podemos y Ciudadanos, que se hicieron con el 8 y el 3 por ciento de los votos, también respectivamente. No obstante, hay que tener en cuenta que los resultados de esos partidos medianos y emergentes en las elecciones europeas fueron algo más discretos en Castilla-La Mancha que en el conjunto de España.

En definitiva, todo apunta a que la reforma perseguía soterradamente blindar el *statu quo* del sistema de partidos en Castilla-La Mancha ante una posible fragmentación del escenario político. Lo que el PP no pudo prever en aquel momento fue que la reforma se podría volver en contra de sus intereses. Aunque el nuevo sistema electoral concedió al PP una bonificación de hasta 11 puntos porcentuales que le dejó con 16 escaños –a uno solo de reeditar la mayoría absoluta–, también impidió que obtuviese representación Ciudadanos, partido con el que en muchas otras comunidades los populares acabaron llegando a pactos de legislatura o de coalición. Los altos umbrales efectivos hicieron que los casi 95.000 votos cosechados por Ciudadanos resultasen desperdiciados, cosa que no

sucedió con Podemos, partido que fue capaz de obtener al menos 2 diputados. Esos 2 escaños, sumados a los 15 del PSOE, permitieron a estos dos partidos alcanzar un acuerdo para investir al socialista Emiliano García-Page, acuerdo que se convirtió en gobierno de coalición desde agosto de 2017.

Así lo expresaba el diputado autonómico del PSOE, Fernando Mora, al preguntarle cuál cree que fueron las motivaciones subyacentes a esta reforma electoral:

“Esta reforma viene motivada precisamente porque Izquierda Unida se está mostrando en las encuestas como ascendente. Yo creo que no sabían [los populares] calcular si, efectivamente, podía obtener escaños o no. Su pretensión era fundamentalmente que, como es difícil para un partido pequeño obtener escaños, con 33 en juego, muy difícil, su pretensión objetiva era que Izquierda Unida subiese en número de votos, no alcanzase escaños y esos votos [desperdiciados] se los restase al PSOE. Esa era la pretensión última de esta reforma. Y, al final, lo ajustaron en 33 escaños, haciendo un reparto por provincia que les venía bien a ellos. (...) La reforma, en definitiva, es casi antes de ver las expectativas de Podemos y Ciudadanos. Luego, claro, cuando surge Podemos, eso les confirma su tesis y la reforma que habían hecho. Ahora bien, lo que nunca habían calculado es que iba a surgir Ciudadanos. Eso no lo habían calculado. Entonces, al final, cuando nos encontramos en las elecciones de 2015 ¿Qué es lo que ocurre? Que surge Ciudadanos. Podemos, que hasta el momento había surgido con mucha más fuerza que Ciudadanos, logra dos escaños y Ciudadanos no logra ninguno. Pero no logra ninguno por la ley electoral que han hecho, eh. (...) ¿Qué es lo que pasó? Que al no obtener Ciudadanos escaños, todos sus votos desperdiciados perjudicaron mayoritariamente al PP. Lo cual viene a demostrar que las leyes electorales las carga el diablo (risas)”¹⁰³.

Las recientes elecciones autonómicas de 2019 han vuelto a corroborar la trascendencia de la reforma electoral sobre el sistema de partidos y sobre la representación parlamentaria del pluralismo político (Tabla 6.3). En esta ocasión, el gran beneficiado por el sistema electoral ha sido el PSOE, que logró una mayoría “manufacturada” o “fabricada” por el sistema electoral: con el 44 por ciento de los votos se ha hecho con más del 57 por ciento de los escaños. Se trata de una extraordinaria bonificación de más 13 puntos porcentuales, que asemeja los rendimientos del sistema electoral de Castilla-La Mancha a los de un sistema mayoritario. Los otros dos partidos con representación parlamentaria, PP y Ciudadanos, lograron también ser favorecidos por el sistema electoral, pero de una manera mucho más discreta, con exiguas primas de 1,77 y 0,74 puntos, respectivamente.

¹⁰³ Extracto de la una entrevista realizada a Fernando Mora, actual Presidente del Grupo Parlamentario socialista en las Cortes de Castilla-La Mancha, el jueves 13 de febrero de 2020, en Toledo.

Tabla 6.3. Resultados de las elecciones autonómicas de Castilla-La Mancha en 2019

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PSOE	476.469	19	44,1	57,58	+ 13,48
PP	308.184	10	28,53	30,3	+ 1,77
Ciudadanos	122.955	4	11,38	12,12	+ 0,74
Vox	75.813	0	7,02	-	- 7,02
Podemos-IU-Equo	74.777	0	6,92	-	- 6,92

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Gobierno de Castilla-La Mancha.

Los dos grandes perjudicados por el sistema electoral, en cambio, han sido Vox y Unidas Podemos, fuerzas políticas que no han logrado representación parlamentaria, pese a su importante nivel de apoyo a nivel regional. Vox se ha quedado fuera de las Cortes de Castilla-La Mancha con 75.813 votos, mientras que Unidas Podemos ha padecido los mismos efectos con un resultado muy similar 74.777 sufragios, ambos partidos con porcentajes en torno al 7 por ciento de los votos regionales. No debe extrañar, pues, la elevada cifra de votos desperdiciados, es decir, aquellos votos emitidos que no se materializaron en representación parlamentaria por efecto del sistema electoral. Del total de 1.071.640 votos emitidos a candidaturas, los votos desperdiciados ascendieron a 173.206, esto es, un 16,05 por ciento del total fueron votos desechados.

4. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 197/2014 y 15/2015

Merece la pena dedicar un apartado a analizar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español respecto a la reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2014, pues se trata de un ejemplo magnífico de la deferencia del Alto Tribunal español respecto a lo que cabría entender como excesos del legislador. Tras los recursos de inconstitucionalidad presentados por los senadores del PSOE, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse sobre esta reforma electoral en la STC 197/2014, de 4 de diciembre, (contra la reforma del Estatuto de Autonomía que establece una horquilla de entre 25 y 35 diputados autonómicos para el Parlamento regional) y en la STC 15/2015 de 5 de febrero, (contra el artículo 16 de la Ley 4/2014, que fijaba finalmente en 33 el número de diputados autonómicos).

En realidad, no merece la pena detenerse demasiado en las argumentaciones de estos dos pronunciamientos, pues el Tribunal Constitucional apenas innovó en su doctrina sobre sistemas electorales (para un análisis en mayor profundidad, véase Garrote de Marcos, 2015; Martínez Sospedra, 2015; Oliver Araujo, 2017). En ambas sentencias, que son prácticamente idénticas tanto en lo que se refiere a los argumentos esgrimidos por los recurrentes como en los razonamientos desplegados por el Tribunal, éste rechaza la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, pues entiende que la reducción del número de diputados autonómicos que lleva a cabo el Estatuto de Autonomía –y que materializa la ley electoral– no vulnera la exigencia constitucional de que el sistema electoral sea de representación proporcional (art.152.1 CE). Y, como consecuencia de lo anterior, tampoco se habrían visto vulnerados ni el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad –al cargo de diputado, en este caso– (art.23.2 CE), ni el valor superior del pluralismo político (art.1.1 CE).

En ambas sentencias, el Tribunal nos recuerda que “la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer visible su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada” (SSTC 75/1985, FJ 5; 76/1989, FJ 4; 193/1989, FJ 6; 45/1992, FJ 4; 225/1998, FJ 7; 19/2011, FJ 3; 197/2014, FJ 7). Así pues, el mandato constitucional “de que se arbitre un sistema de representación proporcional otorga al legislador un amplio margen de configuración de los elementos del sistema que deben, tendencialmente, buscar su consecución” (STC 75/1985, FJ 3). En definitiva, “la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de “tendencia” que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito” (STC 225/1998, FJ 7).

Lo anterior conduce a que la exigencia de proporcionalidad que vincula al legislador, opera, en realidad, con un alcance negativo. Es decir, supone “la interdicción de la aplicación pura y simple de un criterio mayoritario (...). Lo que conlleva, claro es, la necesaria conformación de las circunscripciones electorales en modo tal que no se impida *de iure* toda posible proporcionalidad, en el grado y extensión que sea, para la conversión de votos en escaños” (STC 40/1981, FJ 2).

Con estas sentencias, el Tribunal Constitucional se reafirma en una posición que resulta excesivamente condescendiente con los excesos del legislador autonómico en materia electoral. El ejemplo paradigmático a este respecto podemos encontrarlo en la controvertida STC 225/1998, de 25 de noviembre, en la que el Tribunal afirmó la constitucionalidad de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1996, por la que se aumentó la doble barrera electoral alternativa al 6 por ciento a nivel autonómico y al 30 por ciento a nivel insular.

Pues bien, a mi modo de ver, esta reforma del sistema electoral de Castilla-La Mancha puede resultar problemática en términos jurídico-constitucionales, desde una perspectiva que no se llega a explorar lo suficiente en estas sentencias: los altos *umbrales efectivos* que se producen por la baja magnitud de las distintas circunscripciones. Es verdad que el Tribunal reconoce la existencia de una relación entre el tamaño de las circunscripciones y la proporcionalidad. Acepta, pues, que una reducción del número de escaños a repartir en cada provincia “no favorece, sino más bien al contrario, la mayor proporcionalidad del sistema electoral de que se trate”. No obstante, da la sensación de que en estos pronunciamientos el Tribunal Constitucional peca de un exceso de formalismo, cuando rechaza lo que los recurrentes califican de “desmedida barrera electoral”. En este punto, considera el Tribunal que eso que los recurrentes denominan barrera electoral no dejan de ser “hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención, según varios ‘escenarios’ que anticipan, del último escaño en liza”. Es cierto que la barrera electoral o cláusula de exclusión, es, tal y como afirma el Tribunal, “la fijación normativa de un determinado porcentaje de sufragios para acceder a la fase de distribución o adjudicación de escaños”. Siguiendo esa lógica, debe admitirse también que, en puridad, ni la reforma estatutaria ni la ley electoral modifican formalmente la barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, establecida por el artículo 17 de la Ley electoral de Castilla-La Mancha. Como también es verdad, en fin, que los hipotéticos umbrales porcentuales para la obtención del último escaño en liza en cada circunscripción, dependen, entre otros factores, “del número de candidaturas que lleguen a concurrir y de la mayor o menor concentración o dispersión sobre ellas del futuro sufragio de los electores” (STC 197/2014, FJ 7). Sin embargo, todo lo anterior no impide que el Tribunal Constitucional pudiera haber realizado un control sobre los altos *umbrales efectivos* generados por la reforma del sistema electoral que podrían vulnerar el mandato de proporcionalidad del artículo 152.1 CE. Y ello, a pesar de

que –insisto– los recurrentes estuvieran faltos de acierto a la hora de hablar de “barrera electoral”.

Existía un concepto –el de *umbral efectivo*– y una fórmula –la propuesta por Lijphart (1995)- manejados desde la Ciencia Política, que permitían pronosticar de una manera aproximada cuál iba a ser ese porcentaje de sufragios. Si el Tribunal Constitucional hubiese hecho las mismas operaciones que aquí se han ido desgranando, habría comprobado que el porcentaje de votos que cualquier partido iba a tener que reunir para poder aspirar a obtener representación iba a fluctuar entre el 7,8% de los votos en Toledo y el 13,3% en Cuenca y Guadalajara.

Como argumento en descargo del Tribunal Constitucional podría decirse que, cuando se dictaron las SSTC 197/2014 y 15/2015, el Tribunal no podía saber con exactitud con qué porcentaje de votos se iba a poder obtener un escaño en cada una de las provincias. Como el propio Tribunal razonaba en las sentencias, en función de cómo se concentrase o se dispersase el voto entre los distintos partidos, los porcentajes podían fluctuar ligeramente. Sin embargo, ese argumento se desvanece rápido cuando se atiende a los porcentajes de votos con los que finalmente los partidos consiguieron el último escaño en liza en cada una de las cinco provincias: 8,8% en Toledo; 9,3% en Ciudad Real; 11,3% en Albacete; 13,8% en Cuenca; y 14,6% en Guadalajara. Como se puede comprobar, los porcentajes reales que el día de las elecciones se hubieron de alcanzar para obtener representación en cada una de las provincias, sólo se habrían alejado unas pocas décimas de las cifras que se obtenían de antemano aplicando la fórmula propuesta por Lijphart. Las diferencias más abultadas entre los resultados reales y los proyectados gracias a la fórmula se dan en Toledo (1) y Guadalajara (1,3). Por contra, en la circunscripción de Albacete el porcentaje vaticinado empleando la fórmula de los umbrales efectivos coincidió exactamente con el porcentaje del 11,3 por ciento de los votos con los que el PSOE consiguió el último de los escaños en juego. Además, debe advertirse que, en todos los casos, las diferencias entre los porcentajes pronosticados y los que finalmente se dieron fueron siempre al alza: la realidad exigió a los partidos un número de sufragios superior para poder obtener al menos un diputado.

En términos prácticos, esto supondría que el legislador autonómico, pese a mantener la barrera legal en el 3 por ciento, había realizado una distribución de escaños que, dada la baja magnitud de las circunscripciones, implicaba que los partidos iban a

necesitar obtener más de un 8 por ciento de los votos en las circunscripciones donde era más sencillo obtener el primer escaño. En definitiva, el legislador había arbitrado un sistema electoral que exigía *de facto* un porcentaje de votos para acceder al parlamento considerablemente más elevado que el recogido formalmente con el nombre de barrera o umbral legal en la ley electoral. Esto es algo que el Tribunal Constitucional estaba en condiciones de haber sabido en el momento de dictar sus sentencias. Algo que, por cierto, también podría haber deducido el Tribunal en caso de haber consultado los debates parlamentarios que acompañaron a la reforma, en los que, tal y como se ha expuesto, los grupos críticos con la reforma y potenciales damnificados habían reprochado a sus impulsores.

Avanzando en la argumentación, y asumiendo que el Tribunal Constitucional estaba en condiciones de manejar las cifras que acaban de exponerse, la situación habría exigido, a mi modo de ver, que el Tribunal hubiese enjuiciado la reforma electoral en cuestión a la luz de su propia jurisprudencia en materia de barreras electorales, a pesar de que formalmente la barrera legal permaneciese intacta tras la reforma. En mi opinión, el Tribunal incurrió en un exceso formalista al negar que se hubiesen alterado las “barreras electorales”, tal y como las denominaban los recurrentes. Pecó de inocente el Tribunal cuando afirmó que “no cabe achacar a la Ley designios o resultados discriminatorios sobre la base, a todas luces insuficiente, de pronósticos o conjeturas de futuro extraídos de unos hipotéticos «escenarios» de distribución del sufragio aún por venir, útiles, acaso, para la sociología electoral, pero poco decisivos, en tanto que simples estimaciones de probabilidad, para dar lugar al enjuiciamiento de una ley” (STC 197/2014, FJ 5). Por consiguiente, y con independencia del *nomen iuris*, resulta innegable que con la disminución de escaños se habían endurecido notablemente las posibilidades para obtener un escaño en todas las circunscripciones, al igual que si se hubiera incrementado la barrera electoral en todas ellas.

Respecto a la jurisprudencia constitucional en materia de barreras electorales, cabe señalar que el Tribunal ha reiterado en varias ocasiones que “nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de la forma parlamentaria de Gobierno” (STC 16/1984, de 6 de febrero). Es en esta lógica de *parlamentarismo racionalizado* donde debe buscarse el fundamento de las barreras electorales. Con ellas, se trata de evitar “la atomización de la representación política”, de modo que “la representación de los electores no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas

de cierta relevancia”. Esos objetivos se justifican teniendo en cuenta que “el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales, sino que es también (...) un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél” (STC 75/1985, de 21 de junio, FJ 6).

Una vez explicitada la función que, según nuestro Alto Tribunal, ostentan las barreras electorales, es necesario acudir a la STC 225/1998, de 25 de noviembre. Y ello porque además de constituir un buen resumen de la doctrina constitucional al respecto, es también la ocasión en la que el Tribunal se tuvo que enfrentar a las barreras más elevadas de todo el ordenamiento jurídico español. El Tribunal tuvo que dilucidar en este caso si el incremento de las barreras electorales del Estatuto de Autonomía de Canarias -que fijó una doble barrera electoral alternativa del 6 por ciento a nivel autonómico y del 30 por ciento a nivel insular- era compatible con el mandato de proporcionalidad dispuesto en el artículo 152.1 CE, así como valorar su repercusión sobre el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE). Pues bien, el Tribunal apreció que la única barrera que “produce una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos, es la relativa al porcentaje del 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. (...) Se sitúa (...) por encima de esa pauta comúnmente considerada como máxima que es el 5 por 100”. Sin embargo, y aunque “es cierto que la barrera electoral excede en un punto a la barrera del 5 por 100 de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; (...) esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, *que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico*, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario” (STC 225/1998, FJ 5; las cursivas son mías).

Lo cierto es que los umbrales efectivos de la nueva ley electoral de Castilla-La Mancha superan con creces el porcentaje del 6 por ciento que hasta la fecha el Tribunal Constitucional había declarado constitucionalmente admisible. Aunque, como sabemos, el Tribunal «*no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico*», habría resultado pertinente que, cuando menos, hubiera advertido el problema de los umbrales efectivos y hubiera reflexionado sobre el mismo.

Es por ello por lo que, a mi modo de ver, el Tribunal Constitucional tenía ante sí una excelente posibilidad de hacer valer su doctrina en materia de barreras electorales, ante un sistema electoral que exige un porcentaje de votos exorbitante, difícilmente franqueable por terceros partidos y nuevas formaciones y que, en definitiva, poco tiene que ver con evitar cierta fragmentación dentro de una lógica de parlamentarismo racionalizado. Lamentablemente, el Tribunal desaprovechó esa oportunidad en sus SSTC 197/2014 y 15/2015, manteniéndose en una línea excesivamente deferente con el legislador autonómico, empleando un canon de constitucionalidad “sumamente laxo, flexible, atemperado” en relación con la exigencia de proporcionalidad (Garrote de Marcos, 2015: 295).

5. Conclusiones

En el período 2007-2014, la política regional castellano-manchega se adentró en un agrio escenario de acusaciones recíprocas de manipulación electoral por parte de los dos partidos que se alternaron en el poder: PSOE y PP. En este capítulo he intentado contrastar la dialéctica existente entre los argumentos esgrimidos por los partidos impulsores y las motivaciones silenciadas en cada reforma electoral. El partido en el gobierno siempre ha encontrado algún pretexto más o menos razonable para defender la pertinencia de cada reforma concreta, que, a su vez, ha sido cuestionado por el partido en la oposición, el cual denunciaba a continuación la manipulación electoral que en realidad ocultaba el cambio electoral.

Este capítulo ilustra cómo la manipulación estratégica en las comunidades autónomas no se ha limitado a maniobras con el porcentaje de las barreras electorales, sino que también ha afectado a la alteración del número de escaños de los parlamentos autonómicos y a su distribución calculada entre circunscripciones. Así, la reforma electoral de 2007, consistente en un ligero aumento del número de escaños 47 a 49, fue promovida por el PSOE con el objetivo de paliar las disfunciones que la evolución demográfica había ocasionado en el prorrateo de escaños entre las provincias, e instauró lo que aquí se ha denominado la *técnica par-impar*. Esta estrategia de ingeniería electoral, solo válida en condiciones de competición electoral a dos bandas como la que ha existido tradicionalmente en Castilla-La Mancha, consiste en asignar un número par de escaños en las circunscripciones donde es probable que el partido interesado vaya a obtener menos votos que su rival, y cifra impar en aquellas otras circunscripciones donde es previsible

que el partido interesado vaya a vencer. La maniobra de manipulación electoral consiste, en suma, en rentabilizar lo máximo posible los votos recibidos y en neutralizar los del adversario, con el fin último de acaparar más escaños que el rival en el cómputo final. De algún modo, la reforma electoral del PSOE en 2007 sentó un precedente de manipulación electoral por parte del partido en el poder, que sirvió de coartada para que el PP se sintiese legitimado para hacer lo propio en la primera y única legislatura en la que los populares ostentaron el Gobierno regional. Como he podido demostrar –incluso con el reconocimiento explícito o implícito de algunos de sus promotores–, este mecanismo de manipulación electoral ha sido utilizado tanto por el PSOE (reforma de 2007), como por el PP (reformas de 2012 y 2014).

Por otra parte, la reforma electoral de 2014, que consistió en una fuerte reducción del tamaño del parlamento de 53 a 33 escaños, contenía además otro mecanismo de manipulación electoral distinto del anterior: la creación de elevados umbrales efectivos que obstaculizarían la entrada de partidos medianos y emergentes. Esta modificación del PP convirtió en papel mojado su anterior reforma del año 2012 (aumento de 49 a 53 escaños), la cual no llegaría a aplicarse a ningún proceso electoral. El cambio de 2014 ha sido, pues, el más polémico de todos los estudiados. Su propósito oficial era, según sus autores, poder contribuir a la austeridad de los poderes públicos y a la regeneración democrática, reduciendo para ello el número de escaños de la cámara regional hasta convertirla en la que menos diputados tiene de toda la España autonómica junto al Parlamento de La Rioja. Sin embargo, la baja magnitud de las circunscripciones ha generado unos altos umbrales efectivos que dificultan sobremanera la presencia de terceros partidos en el Parlamento de Castilla-La Mancha: en las elecciones de 2015, Ciudadanos, con más del 8,5 por ciento de los votos a nivel regional, no obtuvo ningún diputado; lo mismo les ha sucedido a Vox y Podemos/IU en las elecciones de 2019, que tampoco han obtenido representación a pesar de obtener el 7 por ciento de los votos cada cual. 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 (2005: 63) por las que los partidos pueden decidir cambiar *las reglas de un juego que están ganando*: el partido en el poder puede creer que su victoria en las siguientes elecciones está seriamente amenazada si se mantiene intacto el mismo sistema electoral y decide orientarlo en su propio beneficio.

A este respecto, cabe hacer dos consideraciones. 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 suministrada por Jean-Benoit Pilet y Damien Bol (2011), que apunta a la existencia de una relación entre el tiempo de permanencia en los gobiernos de los partidos y su predisposición a apoyar una reforma electoral. Cuanto más tiempo haya permanecido un partido en el poder más probabilidad existirá de que esté satisfecho con los rendimientos del sistema electoral y, por tanto, más reacio será a acometer reformas electorales; por el contrario, existen más probabilidades de que estén a favor de la reforma aquellos partidos que hayan permanecido poco o ningún tiempo en el gobierno, es decir, aquellos partidos cuyo papel se ha desempeñado básicamente desde la oposición y, por consiguiente, más insatisfechos estén 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 otros partidos. Durante buena parte del proceso reformista y desde luego cuando comenzó su tramitación parlamentaria (junio de 2013), los partidos en los que los impulsores podrían estar pensando para cortarles el paso eran esencialmente Izquierda Unida y, en menor medida, UPyD. Sin embargo, a medida que avanzaba la reforma estatutaria, las encuestas empezaban a detectar la aparición de formaciones emergentes con un porcentaje relevante de voto a nivel nacional como Ciudadanos y, sobre todo, Podemos. La primera muestra de la materialización de sus expectativas en plano institucional se produjo en las elecciones europeas de mayo de 2014, esto es, entre la culminación de la reforma estatutaria y antes de la aprobación de la ley electoral definitiva. Es decir, el PP probablemente calculó que la entidad de la reforma sería suficiente para poder neutralizar los votos de los partidos progresistas medianos y emergentes, más proclives a pactar con el PSOE. Sin embargo, no pudo anticipar que, en mayo de 2015, la fuerza política más perjudicada por su reforma fuera a ser un partido de centro-derecha y potencial aliado como Ciudadanos. Este caso ilustra cómo la falta de información sobre la evolución del comportamiento electoral puede hacer que decisiones sobre diseño institucional que en el momento en que fueron tomadas

podieron ser racionalmente estratégicas, se vuelvan en contra de sus propios impulsores. Lo cual demuestra que la incertidumbre es un factor que las élites políticas no pueden controlar y que puede hacerles cometer graves errores de cálculo sobre las repercusiones asociadas a sus propias reformas electorales (Andrews y Jackman, 2005).

Por lo demás, la reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2014 es, junto a la de Cantabria en 2012, el mejor ejemplo de la oleada de propuestas de reforma electoral que el PP abanderó en el período 2011-2015 en buena parte de las comunidades autónomas donde gobernaba. El *leitmotiv* de estas propuestas consistió en reducir el tamaño de los parlamentos autonómicos con el objetivo de contribuir a la austeridad de las instituciones públicas, aunque, como se ha comprobado, sus efectos en una región pluriprovincial como Castilla-La Mancha iban mucho más allá del gasto público e impactaban de forma manifiesta en el terreno electoral. Estas reformas refuerzan la evidencia empírica mostrada por 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, 2015) y la consiguiente actitud ejemplarizante de unas élites políticas que tratan de proyectar al electorado una imagen de compromiso con la austeridad (Marland, 2019).

Por último, la saga de pronunciamientos del Tribunal Constitucional español con relación a las distintas reformas electorales acontecidas en Castilla-La Mancha, y especialmente sus SSTC 197/2014 y 15/2015, ponen de relieve la laxitud con la que el Alto Tribunal ha afrontado el examen de la constitucionalidad de los sistemas electorales autonómicos. Se ha demostrado cómo el Tribunal renunció en dichas sentencias a realizar un control más incisivo sobre las implicaciones que la reducción de la magnitud de las circunscripciones podía llegar a tener sobre el porcentaje de votos que los partidos iban a necesitar para poder obtener representación. Esta jurisprudencia, que se suma a la de la STC 225/1998 sobre las antiguas barreras electorales del sistema electoral canario, evidencia que el Tribunal Constitucional ha optado por una posición extremadamente respetuosa con los diseños electorales efectuados por los legisladores, en lo que cabe interpretar como una estrategia de deferencia judicial, a pesar de tratarse de casos en los que existen fundadas sospechas de manipulación electoral por parte de los partidos impulsores. Todo ello contrasta, como hemos visto en otros capítulos, con el activismo judicial desplegado por los Altos Tribunales de otros países europeos como Alemania, Italia o Bélgica.

Referencias bibliográficas

- Andrews, Josephine T. y Robert W. Jackman (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, 24, 65-84.
- Fernández Esquer, Carlos (2016). Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos. *Revista de las Cortes Generales*, 97-99, 327-357.
- Garrote de Marcos, María (2015). El control de constitucionalidad del sistema electoral de las Cortes de Castilla-La Mancha: a propósito de las SSTC 197/2014 y 15/2015. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 32, 279-300.
- 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.
- Lijphart, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias (1945-1990)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Marland, Alex (2019). Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature—lessons from Canada. *The Journal of Legislative Studies*, 25(2), 149-168.
- Martínez Sospedra, Manuel (2015). La sombra de las "political questions": notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 28, 73-103.
- Oliver Araujo, Joan (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Pilet, Jean-Benoit y Damien Bol (2011). Party preferences and electoral reform: How time in government affects the likelihood of supporting electoral change. *West European Politics*, 34(3), 568-586.
- Riera, Pedro y José Ramón Montero (2014). Do turkeys vote for Christmas 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.
- Urdániz, Jorge (2008). Umbrales de representación y desproporcionalidad. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 121, 133-166.
- Urdániz, Jorge (2014). *Veinte destellos de ilustración electoral*. Barcelona: Ediciones del Serbal.

CAPÍTULO 7. Murcia: un nuevo sistema electoral impuesto desde la oposición

The ‘winners will not change the rules of the game they are winning’ hypothesis implicitly assumes that whether an electoral reform is adopted is entirely at the discretion of those winners. In some cases, however, the winners of the last election are not completely in control of events.

Richard Katz (2005: 61)

El sistema electoral empleado para las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia experimentó una importante reforma en el año 2015. Veintiocho años después de su aprobación, la ley electoral murciana fue modificada para cambiar aspectos centrales del sistema electoral y, más concretamente, sus dos elementos más relevantes: el número de circunscripciones y la barrera electoral.

La primera novedad consiste en la supresión de los antiguos cinco distritos y la adopción de una única circunscripción, integrada por los cuarenta y cinco municipios murcianos y que, por consiguiente, pasa a englobar a todos los electores de la Región de Murcia. Se apuesta así por converger con la mayoría de las comunidades autónomas uniprovinciales peninsulares (Cantabria, Navarra, La Rioja y Madrid), dejando como única Comunidad exótica en este punto al Principado de Asturias, que cuenta con tres circunscripciones de ámbito inferior a la provincia. Esto supone, de un lado, que el voto de todos los murcianos pasa a tener un idéntico valor con independencia del lugar en que residan; y, de otro, permite un notable aumento de la proporcionalidad de los resultados.

Esto último cobra aún más fuerza si se tiene presente la segunda novedad: 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 corrigió esta situación, pasando a convertirse en una barrera menos rigurosa en su cuantía (3 por ciento) y menos exigente en su ámbito de aplicación (la circunscripción electoral). Estas

novedades facilitan, en fin, el acceso al parlamento de partidos medianos y nuevas formaciones políticas.

La reforma electoral se aprobó con el voto a favor de los 45 diputados de la Asamblea murciana, que formaban parte de los cuatro grupos políticos con representación parlamentaria: Partido Popular (PP), Partido Socialista de la Región de Murcia (en adelante, PSOE), Podemos y Ciudadanos. Lo más sorprendente de esta aparente unanimidad fue el respaldo del Partido Popular, partido que en las últimas legislaturas se había revelado como el más firme valedor del antiguo sistema electoral murciano (Gálvez Muñoz, 2004: 404-405). No en vano, el diseño del sistema había otorgado importantes bonificaciones parlamentarias a los populares elección tras elección, lo cual fortalecía su hegemonía política en la Región de Murcia. Como se verá, si bien es cierto que el PP votó afirmativamente en la votación final, no disimuló su incomodidad con esta reforma a lo largo del trámite parlamentario.

Otro aspecto que resulta llamativo de este proceso reformista fue su extraordinaria celeridad. Así, la materialización de la reforma se produjo transcurridos solo dos meses desde las elecciones autonómicas de mayo de 2015, y apenas veinte días después de que tomara posesión al frente de la Presidencia del Gobierno murciano Pedro Antonio Sánchez. Un gobierno que pudo formarse gracias a un acuerdo de investidura entre el PP y Ciudadanos, partido este último que, antes incluso de producirse la investidura, registró la proposición de ley que acabaría convirtiéndose en la reforma electoral objeto de estudio.

Así las cosas ¿cómo se explica el éxito de esta reforma electoral aparentemente contraintuitiva? ¿Por qué no se produjo hasta 2015? ¿Qué hitos resultaron determinantes para su consecución? ¿Cuáles fueron los actores protagonistas de ese proceso reformista?

El caso de Murcia ilustra el tipo de propuestas de reforma debatidas en distintos parlamentos autonómicos en la legislatura 2015-2019, orientadas a reducir la desigualdad del voto y a mejorar la proporcionalidad de los resultados. Se trata, pues, de la primera reforma electoral autonómica que afectaba al número de circunscripciones existentes, a la que tiempo después se sumó la reforma canaria de 2018.

En cuanto al proceso de reforma, el caso murciano también destaca por ser el primero en el ámbito regional español en el que sus promotores no son los partidos que ocupan posiciones de gobiernos, sino una alianza de partidos desde la oposición. Ello se

debe en buena medida a la práctica desaparición de las mayorías absolutas motivada por el incremento de la fragmentación electoral y parlamentaria y, más concretamente, a la irrupción de nuevas formaciones como Podemos y Ciudadanos, partidos emergentes que hicieron hincapié en la regeneración democrática. Sin ir más lejos, la legislatura alumbrada por los comicios de mayo de 2015 fue la primera en Murcia en la que ningún partido se hacía con la mayoría absoluta. Eso hizo que PP y Ciudadanos tuviesen que llegar a un acuerdo de legislatura, en el que Ciudadanos exigió la reforma electoral como una de sus condiciones para prestar su apoyo a los populares. Una reforma que el PP no deseaba, pero que tampoco podía obstaculizar, en la medida en que Ciudadanos ya había alcanzado un acuerdo previo sobre una propuesta conjunta de reforma electoral con los otros dos partidos de la oposición, PSOE y Podemos.

El caso murciano es interesante porque dicha propuesta había sido fraguada unos pocos meses antes de la legislatura bajo los auspicios del *Foro Ciudadano de la Región de Murcia*, un grupo de interés cívico que allanó el terreno y actuó como facilitador de un importante acuerdo interpartidista: el *Pacto del Moneo*. El *Pacto* fue relevante para explicar el éxito y rapidez con la que se desarrolló la reforma, pues no tuvo que consensuarse durante su tramitación parlamentaria, sino que los términos concretos estuvieron claros desde un principio.

La reforma electoral murciana evidencia, por último, cómo un partido mayoritario contrario a una reforma, pero que ha perdido su capacidad de veto al respecto, puede condescender y terminar apoyándola de manera forzada, al priorizar otros objetivos que considera más relevantes como mantenerse al frente del gobierno.

Este capítulo seguirá la siguiente estructura. Tras esta introducción, expondré cuál fue el diseño originario del sistema electoral murciano y cuáles han sido sus rendimientos a lo largo del tiempo. Posteriormente, mostraré cuáles han sido los principales intentos de reformar el sistema electoral a lo largo del tiempo. Más adelante, dedicaré un apartado a conocer un hito crucial en la reforma electoral objeto de estudio: el *Pacto del Moneo*. Una vez conocidos todos los precedentes, estaré en condiciones de desentrañar el proceso reformista que se aceleró a partir de las elecciones de mayo de 2015 y que culminó con una fugaz tramitación parlamentaria. Por último, dedicaré un apartado final a las conclusiones, en las que destacaré aquellas lecciones del caso murciano que resultan más valiosas para el conocimiento comparado de los procesos de reforma electoral.

1. Orígenes y rendimientos del sistema electoral

El artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia contiene el régimen jurídico elemental que rige la elección de la Asamblea Regional. Por lo que aquí interesa, el citado artículo solo estableció que “el sistema electoral será proporcional” y, posteriormente, fijó una horquilla de entre 35 y 45 diputados regionales para el Parlamento autonómico (entre 45 y 55 a partir de 1998), remitiendo expresamente a la ley la regulación de los elementos que conforman el sistema electoral. Cabe señalar que, en su remisión a la ley electoral, se habla de que ésta determinará la “circunscripción o circunscripciones”, abriendo la puerta, pues, a un sistema con varias circunscripciones (sistema original) o con un único distrito (sistema actual tras la reforma de 2015). En cualquier caso, el artículo 24 del Estatuto solo recoge el “contenido electoral mínimo” sobre el que existía consenso, trasladando al legislador futuro la responsabilidad de concretar los aspectos más espinosos del sistema electoral (Gálvez Muñoz, 2005: 1013).

De cara a las primeras elecciones autonómicas, el sistema electoral fue objeto de intensos debates entre los partidos, que mantuvieron distintas posiciones. Las discrepancias se centraron fundamentalmente en el número y trazado de las circunscripciones y en el porcentaje y ámbito de aplicación de la barrera o cláusula de exclusión (Martínez y Parra, 2011: 148-151). Finalmente, la Unión de Centro Democrático (UCD) y el PSOE alcanzaron un acuerdo sobre el sistema electoral, que fue el que se reflejó en la disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Murcia de 1982. Se trató de un sistema electoral con peculiaridades respecto a los sistemas del Congreso y de los restantes sistemas autonómicos, especialmente en lo que se refiere a las circunscripciones y a la barrera electoral (Tabla 7.1).

Dicho sistema electoral se consolidaría por completo con la aprobación en 1987 de la ley electoral de la Región de Murcia. Esta ley, que mantuvo los rasgos esenciales y más controvertidos del sistema electoral transitorio aplicado a las primeras elecciones de 1983, no contó con el respaldo de todos los partidos con representación parlamentaria (Gálvez, 2004: 402). Al contrario, salió adelante únicamente con el apoyo de los diputados del PSOE, que por aquel entonces contaba con 26 de los 43 escaños de la Asamblea Regional, es decir, disfrutaba de una holgada mayoría absoluta. Entre las propuestas de cambio, Alianza Popular (AP) y el Partido Comunista Español (PCE) solicitaron la circunscripción única en aras de una mayor proporcionalidad; y por lo que

respecta a la barrera, el PCE defendió reducirla al 3 por ciento, mientras que el Partido Cantonal abogó también por su aplicación a nivel de circunscripción y no en el conjunto de la Región. Sin embargo, el PSOE, que en las primeras elecciones ya había disfrutado de una bonificación parlamentaria de hasta 8 puntos porcentuales respecto a su porcentaje de votos, justificó el mantenimiento del sistema electoral establecido señalando que el mismo era heredero del consenso preautonómico y como garantía de cumplimiento del mandato de asegurar la representación de las diversas zonas del territorio contenido en el artículo 152.1 CE (Martínez y Parra, 2011: 150-151).

Tabla 7.1. Evolución de los elementos del sistema electoral de la Región de Murcia

Elecciones	Referencia legislativa	Tamaño del Parlamento	Fórmula electoral	Circunscripciones (nº escaños)	Barrera electoral	Tipo de listas
1983	Disp. Trans. 1ª del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia	43 escaños	D'Hondt	Uno: 7	5% a nivel regional	Cerradas y bloqueadas
				Dos: 10		
				Tres: 19		
				Cuatro: 4		
				Cinco: 3		
1987-2015	Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia	45 escaños	D'Hondt	Uno: 7	5% a nivel regional	Cerradas y bloqueadas
				Dos: 10-11		
				Tres: 20-21		
				Cuatro: 4-5		
				Cinco: 2-3		
2019	Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia	45 escaños	D'Hondt	Un único distrito de ámbito provincial o autonómico (45 escaños)	3% a nivel de distrito	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia

La ley electoral, pues, mantuvo intacto el sistema electoral original, a excepción de un ligero aumento de 43 a 45 diputados en el tamaño del parlamento. Por lo demás, la ley electoral murciana mantuvo inalterados el resto de componentes del sistema electoral que operaron ya en las primeras elecciones. La fórmula electoral elegida para la asignación de escaños fue la fórmula D'Hondt, que, como hemos visto, es la que se

emplea en todos los sistemas electorales autonómicos. Algo similar sucede con el tipo de listas elegido, las listas cerradas y bloqueadas, que es el sistema de votación que también se emplea en todos los sistemas electorales regionales.

La cuestión del tipo de circunscripciones, sin embargo, resultó más problemática. En efecto, la decisión de establecer cinco circunscripciones infraprovinciales para el sistema electoral murciano –a las que se les asignarían los poco originales nombres de “Uno”, “Dos”, “Tres”, “Cuatro” y “Cinco”– fue ciertamente controvertida (Gráfico 7.1.). Como bien señala Luis Gálvez (2008: 93), “[s]e trata de una decisión sumamente polémica tanto por el hecho, casi único en el Derecho autonómico comparado, de constituir circunscripciones infraprovinciales (además, de Murcia, solo lo ha hecho Asturias), como por el diseño dado a las mismas, pues nos encontramos ante circunscripciones de desigual extensión (oscilan entre los 1.163,2 Km² de la circunscripción Dos y los 3.097,3 de la Uno), con grandes diferencias de población entre sí (la circunscripción más poblada, la Tres, tiene un censo electoral de 682.877 habitantes, y la menos poblada, la Cinco, de 58.757) y sin una justificación geográfica o natural clara (se han juntado zonas que en todos los estudios comarcales aparecen separadas)”. Es más, esta decisión de adoptar un tipo de circunscripción distinta a la provincial supuso un incumplimiento de lo pactado en los *Acuerdos Autonómicos* entre la UCD y el PSOE, si bien es cierto que, en el caso de las comunidades uniprovinciales, aunque se defendía también la provincia, se preveía que las fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales conviniesen por unanimidad una solución distinta.

Por lo demás, podría pensarse que esta manera de delimitar las circunscripciones podría suponer un caso de *gerrymandering*, esto es, una manipulación en el trazado del mapa electoral orientada a favorecer a un determinado partido político –habitualmente el que se encuentra en el poder y que, en consecuencia, tiene capacidad para decidir sobre el diseño o impulsar la reforma–, en perjuicio de las restantes formaciones políticas. Sin embargo, los pocos autores que han estudiado esta cuestión han negado que el caso murciano constituya un ejemplo de *gerrymandering* en sentido estricto (Gálvez, 2008: 93; Oliver, 2011: 202). Y ello porque la agrupación de municipios realizada para conformar las distintas circunscripciones de cara a las primeras elecciones de 1983 se apoyó en un conocido estudio, elaborado por José S. Fuentes Zorita y Francisco Calvo García-Tornel (1982), a encargo del Consejo Regional, y que llevaba por título *La comarcalización de la Región de Murcia*. Así, las cinco circunscripciones se

corresponden con la agrupación de doce comarcas en cinco zonas: Valle del Guadalentín; Campo de Cartagena y Mar Menor; Vega del Segura; Noroeste y Río Mula; y Altiplano (Gráfico 7.1).

Gráfico 7.1. Mapa de las circunscripciones infraprovinciales en la Región de Murcia



Fuente: Sierra (2017: 108).

Es decir, no se realizó un trazado de circunscripciones *ex novo* por parte de un único partido político capaz de imponer unas fronteras electorales que le resultaran favorables. Lo que sí sucedió fue que el PSOE, partido claramente beneficiado por el diseño electoral original en las elecciones de 1983, decidió imponer su mayoría absoluta para mantener intacto el trazado de circunscripciones al aprobar la ley electoral murciana de 1987.

Las repercusiones políticas de esta peculiar división del territorio murciano en cinco distritos electorales han sido innegables. El prorrateo de escaños entre las circunscripciones se realizaba del siguiente modo: se asignaba un escaño a cada distrito electoral (5 en total) y los 40 restantes se repartían en función de su población de derecho. De entrada, este prorrateo producía diferencias en el valor del voto de los ciudadanos

murcianos. Así, en las últimas elecciones en las que se aplicó ese sistema, en 2015, el voto de un elector de la circunscripción “Cinco”, que se corresponde con los municipios de Yecla y Jumilla, tuvo un valor un 40 por ciento superior al de un voto de un elector de la circunscripción “Tres”, que incluía a la ciudad de Murcia.

Pero quizás lo más relevante tiene que ver con que tres de las cinco circunscripciones han tenido siempre 7 o menos escaños. Como es sobradamente conocido, a medida que se reduce la magnitud de la circunscripción más desproporcionales son los resultados (entre otros muchos, Taagepera y Shugart, 1989: 112). Pues bien, en el caso murciano esto suponía que los partidos minoritarios que conseguían superar la barrera del 5 por ciento autonómico –Izquierda Unida (IU) fue el caso paradigmático elección tras elección– se vieran severamente castigados por los efectos desproporcionales propios de las circunscripciones de baja magnitud, obteniendo un porcentaje de escaños notablemente menor al de votos recibidos. Por el contrario, las dos formaciones políticas mayoritarias, PSOE y PP, han sido sobrerrepresentadas sistemáticamente en la Asamblea murciana. Así pues, el sistema electoral ha potenciado dinámicas bipartidistas, fomentando que estos dos partidos hayan acaparado el grueso de la representación política. Esta situación les ha permitido alternarse en el Gobierno regional gracias a cómodas mayorías absolutas: PSOE en las tres primeras legislaturas (1983-1995); y PP de la cuarta a la octava (1995-2015). Es más, en las elecciones de 1987 y 1991 se llegaron a producir lo que Douglas Rae (1977: 76) denominó como “mayorías fabricadas” o “manufacturadas” (*manufactured majorities*), esto es, situaciones en las que, como consecuencia del sistema electoral, un partido se hace con la mayoría absoluta en el parlamento sin haber alcanzado el 50 por ciento de los votos.

La otra decisión polémica sobre el sistema electoral murciano original fue la del establecimiento de una barrera de exclusión del 5 por ciento, no a nivel de circunscripción, sino en el conjunto de la región murciana. Como han señalado Antonia Martínez y Francisco Parra (2011: 160), “la intención de quienes negociaron y acordaron su configuración final era clara: excluir o dificultar la presencia del Partido Cantonal en la Asamblea Regional”.

Conviene recordar que, aunque en la actualidad solo la Comunidad Valenciana posee este tipo de barrera que se aplica en el conjunto de la comunidad autónoma a pesar de emplear circunscripciones de ámbito inferior, en las primeras elecciones autonómicas

también diseñaron así sus sistemas electorales Castilla-La Mancha, Principado de Asturias y la Región de Murcia. No obstante, con la aprobación de sus primeras leyes electorales tanto Castilla-La Mancha como Asturias rebajaron el nivel de exigencia de sus barreras electorales en dos aspectos simultáneamente, tanto en su cuantía (al 3 por ciento) como en su ámbito de aplicación (circunscripción), quedándose Murcia y la Comunidad Valenciana como únicas comunidades en las que su única barrera se aplica sobre un ámbito territorial superior a la circunscripción.

Hay autores como Juan Carlos Gavara (2007: 248-249) que han defendido que este tipo de barreras son inconstitucionales en la medida en que las candidaturas se presentan por circunscripciones y, por ello, no parece razonable que la obtención de representación se haga depender de la superación de un determinado porcentaje de votos en el conjunto de la región. Desarrolla su argumento apuntando que la representación política se configura como una relación entre elector y candidato, por lo que, en tanto que los candidatos se presentan en distritos electorales concretos, lo lógico sería que las barreras electorales se aplicasen a nivel de circunscripción, y no en niveles territoriales superiores que difuminan la relación elector-candidato, potenciando la relación elector-partido político que concurre en todas las circunscripciones (Gavara de Cara, 2007: 256).

El Tribunal Constitucional tuvo que enfrentarse precisamente a la cuestión de si esta barrera electoral murciana era constitucionalmente admisible. A este respecto, en la STC 193/1989, de 16 de noviembre, el Tribunal resolvió un recurso de amparo presentado por un candidato del Partido Cantonal. En las elecciones autonómicas de 1987, esta formación política había quedado excluida del reparto de escaños pese al amplio apoyo cosechado (14,6 por ciento) en la circunscripción “Dos”, donde se encuentra Cartagena, y a pesar también de haber obtenido más votos que la candidatura del Centro Democrático y Social (CDS) en esa misma circunscripción y que en cambio sí obtuvo un escaño. Ello se debe a que, mientras que el CDS sí logró franquear el umbral electoral del 5 por ciento regional, el Partido Cantonal no lo consiguió, al haber obtenido poco más del 3,5 por ciento del voto a nivel autonómico. El Tribunal Constitucional desestimó el recurso, arguyendo que no resultaba discriminatoria la diferencia de trato que introducía la barrera entre las distintas candidaturas, en la medida en que el legislador se fundaba en un fin legítimo como es la necesidad de asegurar una suficiente presencia en el ámbito de toda la región a las fuerzas políticas parlamentarias y, en consecuencia, la barrera en cuestión no conculcaba el derecho a acceder a cargos representativos en condiciones de igualdad

(art. 23.2 CE). De modo que hoy en día resulta indiscutible que barreras de esa cuantía y ámbito de aplicación son perfectamente válidas en el ordenamiento constitucional español.

Más allá de controversias jurídicas, este elemento del sistema electoral también ha tenido unos efectos políticos notables. Así, la barrera electoral del 5 por ciento a nivel autonómico ha impedido que partidos políticos con una implantación localizada, que no se extiende al conjunto de la Región de Murcia, pudiesen alcanzar representación en la Asamblea. El caso paradigmático es precisamente el del Partido Cantonal, que habría obtenido representación en la circunscripción “Dos” en las elecciones de 1983 y 1987, de no ser por la barrera electoral. Otras formaciones políticas también han sido víctimas de esta cláusula de exclusión y se han quedado a las puertas de la Asamblea Regional (Sierra, 2017: 128-130). Es el caso de Unión Progreso y Democracia (UPyD) en 2011, partido al que le habría correspondido un escaño en la circunscripción “Tres”, pero su porcentaje de votos regional fue 4,6, insuficiente para superar la barrera. Algo similar le sucedió a *Ganar la Región de Murcia* en las elecciones de 2015, que acarició la posibilidad de obtener representación en la circunscripción “Tres”, pero, sin embargo, la coalición en la que participaba IU se quedó en el 4,83 por ciento autonómico.

2. Los intentos de reforma electoral

Las propuestas para reformar el sistema electoral murciano han sido recurrentes. Ya hemos visto que la propia ley electoral murciana no nació con el consenso político que sería deseable en una materia de enorme relevancia como es la electoral, lo cual sirve para entender por qué la reforma del sistema electoral murciano ha estado aleteando durante décadas en el debate público regional. Ahora bien, a la hora de identificar los motivos por los que la legislación electoral murciana no se ha modificado hasta el año 2015, resulta necesario hacer varias precisiones adicionales.

En primer lugar, debe resaltarse que las elecciones de 2015 fueron las primeras en toda la historia autonómica murciana en las que ningún partido alcanzó la mayoría absoluta de escaños. Así, mientras que el PSOE consiguió hacerse con la mayoría absoluta en el Parlamento murciano en las primeras tres elecciones regionales (1983, 1987, 1991), el PP hizo lo propio en las siguientes cinco elecciones (1995, 1999, 2003, 2007, 2011). Además del importante respaldo social que los dos partidos mayoritarios han mantenido

en la Región de Murcia, buena parte de su fuerza parlamentaria se explica por la sobrerrepresentación con que el sistema electoral ha bonificado a ambos y, en especial, al partido vencedor de las elecciones. Prueba de ello es que en las dos elecciones inmediatamente posteriores a la aprobación de la ley electoral (1987 y 1991), el PSOE, con el 43,71 y el 45,27 por ciento de los votos consiguió hacerse con sendas “mayorías fabricadas”. Así pues, en los distintos momentos en que las dos fuerzas políticas hegemónicas en la región accedieron al Gobierno (primero el PSOE, después el PP), éstas no tuvieron incentivos para modificar unas reglas del juego electoral que les fortalecían en el poder, permitiéndoles disfrutar de mayorías parlamentarias.

Resulta tremendamente elocuente confrontar la posición que acerca de la reforma electoral han mantenido estos partidos cuando ocupaban posiciones de gobierno respecto a la que han mantenido desde la oposición. Así, en el año 1989, un diputado del Partido Popular, Juan Cánovas Cuenca, presentó una proposición en nombre de su grupo parlamentario para reformar la ley electoral, en la que se incluía el establecimiento de un distrito electoral único¹⁰⁴. Como se encargó de recordar en sede parlamentaria el portavoz de Ciudadanos Miguel Sánchez López, se trataría de la misma posición que un año después, en 1990, mantendría el que fuera presidente de AP y posteriormente del PP en la Región de Murcia, Juan Ramón Calero: “Las reglas del juego electoral en Murcia están trucadas, y o las cambiamos o los socialistas se convertirán en el PRI mejicano (...). La circunscripción única daría lugar a una composición de la Cámara más proporcional y representativa. La división de la Región de Murcia en cinco circunscripciones es una inmoralidad democrática”¹⁰⁵. El PP abogaba por la implantación de una circunscripción única, pues era partidario de homogeneizar el sistema electoral de las comunidades autónomas uniprovinciales. A su entender, esta reforma propiciaría una mayor proporcionalidad y acabaría con la artificialidad en el trazado del mapa electoral murciano (Sierra, 2017: 180).

Esto explica que, ese mismo año, la oposición con representación parlamentaria (PP, CDS e IU), con el apoyo del Partido Cantonal (partido extraparlamentario), impulsasen la presentación de una iniciativa legislativa popular para la modificación de la ley electoral, con el objetivo de establecer una circunscripción electoral única (Sierra,

¹⁰⁴ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, II Legislatura, Nº 142, 2 de noviembre de 1989.

¹⁰⁵ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, pág. 175.

2017: 179). La iniciativa, a pesar de contar con el apoyo de los principales partidos de la oposición murcianos y el respaldo de 15.000 firmas, no fue tomada en consideración al rechazarse con los votos de los diputados PSOE¹⁰⁶.

Por su parte, el sucesor de Juan Ramón Calero en la presidencia del PP murciano, Ramón Luis Valcárcel, también abogó por la reforma electoral hasta el año 1995, asegurando que si llegaba al poder, una de las primeras decisiones que tomaría sería la modificación de la, a su juicio, injusta ley electoral¹⁰⁷. De hecho, el 16 de junio de 1995, poco después de celebrarse las elecciones autonómicas murcianas en las que el PP alcanzó la mayoría absoluta por primera vez, esta formación política e IU alcanzaron un acuerdo por el que se comprometían a impulsar la reforma del sistema electoral mediante la adopción de una circunscripción única (Sierra, 2017: 181). En el punto primero de ese acuerdo podía leerse lo siguiente: “En cumplimiento de sus programas electorales y en coherencia con cuanto históricamente han defendido en la Asamblea Regional, se procederá a la modificación de la Ley Electoral Regional en lo que se refiere al establecimiento de una circunscripción única para toda la región”.

Pues bien, a pocos meses de terminar esa primera legislatura de hegemonía del PP, en julio de 1998, el grupo parlamentario de IU presentó una proposición de ley para reformar la ley electoral, con el objetivo de hacer realidad el distrito electoral único¹⁰⁸. No obstante, la propuesta fue rechazada en el Pleno, entonces dominado ya por el PP, por lo que no continuó su trámite parlamentario. Unos años después, en 2003, se volvería a repetir una situación idéntica, con una nueva proposición de ley de reforma electoral planteada por IU, esta vez desde el grupo parlamentario Mixto¹⁰⁹. La proposición fue rechazada de nuevo mediante una enmienda de totalidad, gracias a los votos en contra de los diputados del PP. Concretamente, el diputado popular Garre López, admitió que no les gustaban las cinco circunscripciones, pero consideraba necesario que hubiese “diálogo”, “reflexión”, “razones” e incluso una “comisión especial”, para que se emplease “un tiempo prudente para estudiar el asunto” y que, a ser posible, la reforma se llevase a cabo por “unanimidad consensuada”¹¹⁰.

¹⁰⁶ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, II Legislatura, Nº 187, 16 de mayo de 1990.

¹⁰⁷ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, págs. 175-176.

¹⁰⁸ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, IV Legislatura, Nº 168, 16 de junio de 1998.

¹⁰⁹ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, V Legislatura, Nº 152, 12 de febrero de 2003.

¹¹⁰ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, V Legislatura, Nº 202, 13 de marzo de 2003, pág. 6601.

Estas decisiones del PP no hacen sino constatar el incumplimiento de su promesa tradicional de aprobar una reforma electoral en cuanto llegase al poder y ponen de relieve la evolución en la posición de los populares respecto a la reforma en función de si se encontraban en la oposición o en el gobierno.

Es posible hacer un examen similar con relación a la posición del PSOE. Como ya se ha indicado, la ley electoral murciana, a diferencia de lo sucedido en buena parte de las comunidades autónomas, fue aprobada con el único apoyo del PSOE, que gozaba de mayoría absoluta en aquel momento. Desde entonces y mientras permanecieron en el Gobierno murciano, los socialistas defendieron el modelo electoral vigente en la región. Ya se ha comprobado cómo en diversos momentos de la segunda legislatura de la Asamblea murciana, distintos actores políticos intentaron impulsar la reforma electoral (proposición de ley del Grupo Parlamentario Popular presentada en 1989 o la iniciativa legislativa popular en 1990) y, sin embargo, todos esos intentos fueron neutralizados por los diputados del PSOE.

También fue rechazada por el PSOE otra de las propuestas de reforma electoral, esta vez en 1994, por el Grupo Parlamentario de IU. Al igual que la propuesta contemplada en la iniciativa legislativa popular, IU presentó una proposición de ley con el objetivo de implantar una circunscripción única¹¹¹. Lo cierto es que, aunque IU siempre consideró conveniente reducir la exigencia de la barrera electoral, sus propuestas en aquella época se ciñeron al establecimiento de la circunscripción única, con el propósito de contar con el apoyo del PP (Sierra Sánchez, 2017: 180).

Como decimos, la postura del PSOE en su etapa de gobierno fue la defender la ley electoral de 1987, aduciendo que las cinco circunscripciones infraprovinciales permitían unos resultados razonablemente proporcionales que, a su vez, combinaban una adecuada representación de los territorios con la cercanía entre representantes y representados, sin que todos esos factores supusieran una merma en la gobernabilidad de la Región.

Sin embargo, la negativa de los socialistas a facilitar la reforma electoral evolucionó progresivamente hacia posturas más favorables. Es verdad que el PSOE continuó siendo reticente a la reforma electoral durante bastantes años, como demuestra su claro rechazo a una nueva proposición de reforma electoral presentada por IU en el

¹¹¹ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, III Legislatura, Nº 167, 24 de mayo de 1994.

año 2003 para establecer una circunscripción única¹¹². Pero en las dos legislaturas previas a la reforma de 2015 se advierte en el PSOE un cambio hacia posiciones más abiertas a modificar las reglas del juego electoral, tal y como demuestra la inclusión en su programa electoral de afirmaciones genéricas como la siguiente: “es preciso mejorar la proporcionalidad, la representatividad y la participación ciudadana”. Y, sobre todo, ese cambio de actitud hacia la reforma se evidencia claramente en su participación en el *Pacto del Moneo*, como veremos en el siguiente apartado.

En abril de 2013, se decidió por unanimidad de todos los grupos parlamentarios constituir una Comisión Especial para la elaboración de un informe relativo a la modificación de la ley electoral murciana. Sin embargo, la comisión apenas tuvo recorrido, pues no llegó a reunirse hasta octubre de 2014, y sólo se llegó a un cierto acuerdo en que cualquier modificación de los elementos del sistema se realizase por consenso. Finalmente, la comisión no llegó siquiera convocar comparecencias y vería interrumpida su actividad por la cercanía de las elecciones (Sierra, 2017: 182).

En definitiva, el relato que se acaba de narrar sobre los intentos de reforma electoral en Murcia, ponen de relieve, cómo, en realidad, la oposición al viejo sistema electoral murciano sostenida en el tiempo quedó reducida a IU (Gálvez, 2004: 405), como único partido relevante de la región que ha demostrado coherencia a este respecto a lo largo de los años. Por ello, como recalca Javier Sierra (2017: 185-185), hay que reconocer “la persistencia de IU como fuerza política que mantuvo viva la reivindicación de la reforma del sistema electoral, adoptando siempre la misma postura y cediendo en su posición respecto a la rebaja de la barrera electoral con una actitud conciliadora con tal de recabar el apoyo de otras fuerzas políticas para conseguir llevar a cabo la reforma”.

3. Antecedentes de la reforma de 2015: el *Pacto del Moneo*

La reforma electoral murciana de 2015 comenzó a fraguarse en los meses previos a las elecciones autonómicas de ese mismo año. Una prueba de ello es que en los programas electorales de los principales partidos que concurrían a los comicios murcianos de mayo de 2015, se incluía la promesa de impulsar la reforma del sistema electoral. Además, buena parte de las propuestas de reforma coincidían en modificar los que, como se ha

¹¹² Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, V Legislatura, Nº 202, 13 de marzo de 2003.

expuesto, han sido los dos elementos más polémicos del sistema electoral murciano: la barrera y las cinco circunscripciones electorales. Un buen número de partidos (Podemos, Ciudadanos, UPyD) y coaliciones (Ganar la Región de Murcia, que incluía a IU) apostaban por reducir la barrera al 3 por ciento, así como sustituir las cinco circunscripciones por un distrito electoral único que englobase a todos los electores de la Región de Murcia (Sierra, 2017: 186-191).

Sin embargo, debe recalcarse un acontecimiento aún si cabe más importante: la firma del *Pacto del Moneo*. Así, bajo los auspicios de la plataforma cívica *Foro Ciudadano de la Región de Murcia*¹¹³, que promovió la firma del “Acuerdo entre partidos que concurren a las elecciones regionales en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre la reforma de la ley electoral regional y medidas de regeneración de la vida pública”, algunos de los principales partidos políticos de la región sellaron su compromiso de reformar las reglas electorales autonómicas antes de que finalizase el año 2015. Los medios de comunicación bautizaron a ese acuerdo con el nombre del *Pacto del Moneo*, en referencia al lugar en que se fue gestando dicho acuerdo: un conocido edificio situado frente a la Catedral, símbolo arquitectónico de la Murcia contemporánea, y diseñado por el prestigioso arquitecto tudelano Rafael Moneo. Se trataba, pues, de un pacto entre distintas formaciones políticas que hacían énfasis en la reforma del sistema electoral murciano, y que de algún modo recogía las demandas de regeneración democrática que existían en la sociedad murciana en aquel momento (Sierra, 2017: 174-179).

Aunque en el acuerdo se contemplaban también otras medidas como el rechazo a pactar con partidos que incluyesen imputados en sus listas electorales o el impulso a la iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana, el centro de gravedad de este pacto residía en el compromiso de los partidos firmantes con reforma de la ley electoral autonómica. En el documento del pacto se podía leer lo siguiente:

¹¹³ En la página web www.forociudadano.org, el *Foro Ciudadano de la Región de Murcia* se autodefine como una asociación cívica sin ánimo de lucro, que nació en febrero de 2001, con un triple objetivo: 1) Promover el debate público, la participación ciudadana y la propuesta de soluciones concretas a los muchos problemas políticos, económicos, sociales y culturales de la Región de Murcia, con el fin de acortar la enorme distancia que actualmente existe entre los ciudadanos de a pie y las organizaciones e instituciones representativas; 2) Luchar por el respeto efectivo de los derechos humanos de todas las personas que residen en la Región, independientemente de su lugar de nacimiento, su sexo, su etnia, sus creencias, su orientación sexual, etc.; 3) Colaborar activamente con todas las organizaciones sociales, políticas y sindicales que comparten nuestros fines, sean de ámbito local, regional, nacional o global.

“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 concurren a las elecciones”. Y se concluía señalando que dichas “reformas legislativas se llevarán a cabo de forma que los trabajos queden finalizados antes del final del presente año”.

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: PSOE, Podemos, UPyD y la coalición Ganar La Región de Murcia. Se trataba de partidos que, como se ha señalado, incluían en sus programas compromisos expresos de reforma electoral.

La única excepción es la del PSOE, que pese a incluir en su programa afirmaciones genéricas en aras de la mejora de la proporcionalidad, no incluía propuestas concretas para su consecución. De modo que su suscripción del Pacto permitía sumar a este partido al consenso interpartidista regional. Como reconoció el diputado del PSOE Joaquín López, “a nosotros nos vinculó el establecer ese foro previo y ver que algunos partidos más estaban en eso. Yo creo que fue importante, fue uno de los condicionantes para que luego, una vez celebradas las elecciones, los partidos decidiéramos llevar el pacto adelante”¹¹⁴.

Por su parte, Ciudadanos, partido que estuvo presente desde el primer momento en todo el proceso de elaboración del documento y posterior acuerdo, compartía las tesis del *Pacto del Moneo*, incluido el texto final. De hecho, Ciudadanos recogía en su programa electoral las principales propuestas reformistas contempladas en el Pacto. Sin embargo, y aunque tras las elecciones fue Ciudadanos el partido que impulsaría la propuesta de reforma electoral en la Asamblea murciana, finalmente decidió no firmar el acuerdo, por rechazar que no se hubiese invitado a participar en el mismo de manera formal a una fuerza política relevante en la región como el PP. Así lo justifica su portavoz y diputado autonómico Miguel Sánchez en la entrevista que le realicé:

¹¹⁴ Extracto de una entrevista realizada el 10/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del PSOE Joaquín López Pagán.

“El *Pacto del Moneo* se abordó como una especie de *Pacto del Tinell*, como una especie de pacto de todos contra el PP. Y nosotros entendimos que debían estar invitados todos los partidos. Al PP no se le invitó. (...) Nosotros, que en un primer momento dijimos que sí, cuando vimos cómo se estaba orquestando aquello, nos salimos. Y lo dijimos: no por el fondo, con el que estábamos de acuerdo y lo llevábamos en el programa electoral, sino porque nosotros no estábamos en cordones sanitarios. Pero no fue por una cuestión de fondo. Nosotros estábamos totalmente de acuerdo con la reforma electoral. No en vano, lo pusimos en el programa electoral y, cuando llegamos al Parlamento, lo primero que hicimos fue registrarla, lo primero que hicimos fue exigirselo a Pedro Antonio en el documento que tuvo que firmar para ser Presidente”¹¹⁵.

Como es obvio, tampoco formó parte del Pacto el PP. Es más, los populares, a través de su entonces Secretaria General nacional, María Dolores de Cospedal, criticaron duramente el acuerdo, afirmando que iría “contra la recuperación y no sólo contra el PP”¹¹⁶.

En cualquier caso, el rol del Foro fue importante, tal y como reconocen los representantes de los partidos que firmaron el *Pacto del Moneo*. Como señaló el portavoz de Podemos Óscar Urralburu, “hay que reconocer que el Foro consiguió atraerse a un PSOE que cambió de posición. Por una posición puramente pragmática, no de convicción, pero sin duda ese cambio de postura fue determinante. (...) El Foro Ciudadano, en ese momento, hizo un esfuerzo por aunar posiciones, actuando como puente entre PSOE, IU y Podemos”¹¹⁷. El principal mérito del Foro, por tanto, fue el de tejer un consenso amplio entre partidos en torno a una propuesta de reforma electoral concreta antes de las elecciones, lo cual allanó el camino para que la reforma se tramitase de forma fugaz, una vez se constató que existía una mayoría parlamentaria suficiente.

4. Las elecciones autonómicas de 2015, el pacto de investidura entre Partido Popular y Ciudadanos y la tramitación parlamentaria de la reforma

Los resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, así como los datos que ofrecían las encuestas, auguraban la irrupción en el Asamblea Regional de Murcia –y también en la mayoría de parlamentos autonómicos– de partidos políticos emergentes

¹¹⁵ Extracto de una entrevista realizada el 10/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico y portavoz de Ciudadanos Miguel Sánchez López.

¹¹⁶ Noticia de La Opinión de Murcia, *Cospedal dice que el acuerdo es «contra la recuperación y no sólo contra el PP»*, publicada el 25 de abril de 2015.

¹¹⁷ Extracto de una entrevista realizada el 10/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del Podemos Óscar Urralburu.

como Podemos y Ciudadanos. La encuesta preelectoral del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) para la Región de Murcia, que se dio a conocer en abril de 2015, pronosticaba el siguiente escenario: el PP obtendría el 41% de los votos y entre 21 y 22 escaños; el PSOE cosecharía el 24,9% de los sufragios y se movería en una horquilla de entre 11 y 12 escaños; por su parte, los nuevos partidos, Ciudadanos y Podemos, obtendrían el 13,8% y el 10,4%, respectivamente, y 6 escaños cada cual¹¹⁸. Lo más significativo de este sondeo preelectoral era la confirmación de la potente irrupción de estas nuevas formaciones políticas, que, según sus previsiones, podían acaparar en torno a doce escaños conjuntamente.

Los resultados de las elecciones autonómicas del 24 de mayo de 2015 confirmaron el cambio de ciclo en el sistema de partidos murciano (Tabla 7.2.). 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 hizo lo propio en las siguientes cinco (1995, 1999, 2003, 2007, 2011), las elecciones de 2015 fueron las primeras en las que ningún partido alcanzó la mayoría absoluta de escaños. El PP, con 22 escaños, se quedó a tan solo uno de poder encadenar la que habría sido su sexta mayoría absoluta consecutiva.

Tabla 7.2. Resultados de las elecciones autonómicas de la Región de Murcia en 2015

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PP	239.011	22	37,35	48,89	+ 11,54
PSOE	153.321	13	23,95	28,89	+ 4,94
Podemos	84.577	6	13,22	13,33	- 0,11
Ciudadanos	80.459	4	12,57	8,89	- 3,68
Ganar la Región de Murcia	30.761	0	4,83	-	- 4,83
UPyD	10.422	0	1,63	-	- 1,63

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Asamblea Regional de Murcia.

¹¹⁸ Encuesta preelectoral elecciones autonómicas de 2015. Región de Murcia. Estudio nº 3074. Marzo-abril 2015. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

A esta novedad habría que añadir otra adicional: la irrupción de dos nuevos partidos, Podemos y Ciudadanos, determinantes ahora para la gobernabilidad autonómica, gracias a sus 6 y 4 escaños, respetivamente. Sólo en las elecciones de 1987 habían conseguido representación parlamentaria otros dos partidos además del PSOE y el PP, que fueron el CDS con 3 escaños e Izquierda Unida con 1 escaño. En el resto de comicios autonómicos, sólo el PCE/IU había conseguido tener una presencia testimonial en el Parlamento, fluctuando su número de escaños entre uno (1983, 1987, 1999, 2003, 2007, 2011) y cuatro (1991 y 1995). En definitiva, las elecciones de 2015 fueron con diferencia las que arrojaron unos niveles de fragmentación partidista más elevados.

Este nuevo escenario en el que los populares requerían del apoyo de algún posible socio para poder gobernar, condujo a que el PP buscara el apoyo de Ciudadanos. A cambio, la formación naranja obligó al PP a aceptar una serie de compromisos como contrapartida. Los dos partidos terminarían alcanzando el 22 de junio de 2015 un pacto de investidura para que el popular Pedro Antonio Sánchez accediese a la Presidencia del Gobierno 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”.

Uno de esos compromisos contraídos por el PP, que se encontraba en el segundo apartado del pacto y 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”.¹¹⁹

Todos los participantes en las negociaciones de la reforma compartían la idea de que el PP no tenía ningún interés en esa reforma electoral. Se trata de algo que admitió en reiteradas ocasiones a lo largo de la entrevista que realicé el propio diputado

¹¹⁹ *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.

autonómico popular y entonces Vicepresidente segundo de la Asamblea murciana Antonio Segado: “esto fue una imposición de Ciudadanos. Y, de hecho, siempre hemos pensado que era tirarnos piedras contra nuestro propio tejado. (...) Ciudadanos se empeñó en que, si queríamos gobernar, era condición *sine qua non* la reforma de la ley electoral. (...) Pero si no llega a ser porque Ciudadanos quiere ponerse esa medalla, ni el Foro, ni el PSOE, ni nadie. (...) Es que, si no lo firmábamos y no se aprobaba, no se hubiera investido al Presidente del PP. (...) Desde luego en mi partido no estaba la idea de modificar la ley electoral”¹²⁰.

A lo largo de este proceso reformista quedó acreditado que la reforma electoral era un asunto clave para Ciudadanos. Tanto fue así, que, unos pocos días antes de alcanzar el pacto de investidura con el PP, Ciudadanos negoció este asunto con los otros dos partidos con representación parlamentaria (PSOE y Podemos), llegando a consensuar el contenido de la proposición de ley de reforma electoral¹²¹. Sobre la posición favorable del PSOE, partido que históricamente había oscilado entre la negativa a la reforma y posiciones más o menos ambiguas, merece la pena reproducir un fragmento de la entrevista realizada al diputado autonómico Joaquín López Pagán:

“Es verdad que nosotros cedíamos porque, oye, un partido como el PSOE o como el PP podría, desde el punto de vista egoísta, haber dejado la ley como estaba y haber mantenido más diputados. Pero, por un lado, la reforma nos parecía democráticamente mejor, más proporcional; y, por otro, estábamos en un acuerdo político [el *Pacto del Moneo*] y también veíamos que se abría un horizonte de posibilidades de negociar cosas interesantes. Es decir, nosotros estratégicamente queríamos ser un partido que estuviera cerca de una opción que sumaba la mayoría absoluta con Ciudadanos y con Podemos para sacar adelante, no solo reforma electoral, también la reforma del Estatuto de Autonomía, la ley de vivienda, la ley del Mar Menor. Incluso, se dieron circunstancias que hacían pensar que podía haber un cambio de gobierno cuando se produjo la imputación del Presidente [el popular Pedro Antonio Sánchez]”¹²².

Esta última reflexión sobre la actitud del PSOE ante la reforma electoral era compartida también por otros partidos. Con estas palabras lo indicaba Óscar Urralburu al

¹²⁰ Diversos extractos de una entrevista realizada el 11/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del PP Domingo Segado.

¹²¹ El 18 de junio de 2015, cuatro días antes de firmar el acuerdo de investidura con el PP, el diario *La Verdad* recogía la siguiente noticia: “Ciudadanos, PSOE y Podemos acuerdan el texto para la reforma de la ley electoral”. Disponible en: <https://www.laverdad.es/murcia/elecciones/autonomicas-municipales/201506/18/ciudadanos-psoe-podemos-acuerdan-20150618080952.html> [Consultado el 05/02/2020].

¹²² Extracto de una entrevista realizada el 10/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del PSOE Joaquín López Pagán.

preguntársele sobre el compromiso del PSOE con la reforma: “No eran tan proclives para alcanzar esa modificación de la ley. Lo que buscaban quizás era confraternizar más con Ciudadanos y quizás en un momento determinado poder haber facilitado el cambio de gobierno en la región, cosa que, bueno, finalmente no ocurrió”¹²³. En la misma línea se manifiesta el propio portavoz de ciudadanos, Miguel Sánchez: “al PSOE no le interesaba la reforma. Nunca le ha interesado. Firmó el *Pacto del Moneo* porque cuando tú estás en campaña lo firmas todo. Pero al PSOE no le interesaba (...). Yo creo que Rafa [Rafael González Tovar, candidato socialista a la Presidencia de la Región de Murcia para las elecciones de mayo de 2015] siempre pensó que con nosotros ahí podía haber alguna moción de censura y podía ser Presidente y yo creo que él aceptó [la reforma electoral] aunque al PSOE no le terminaba de interesar. Realmente los que estábamos por la labor siempre fuimos Podemos y nosotros [Ciudadanos]”¹²⁴.

Así las cosas, apenas un mes después de las elecciones celebradas el 24 de mayo de 2015 y sin que se hubiera producido siquiera la investidura del Presidente del Gobierno regional el 30 de junio de 2015, todo apuntaba ya a que la reforma electoral sería una realidad en el arranque de la legislatura. 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, como se evidenció en las negociaciones con PSOE y Podemos, también estaba comprometido con la reforma. Es más, fue Ciudadanos quien consiguió arrancar un compromiso del PP –único partido con presencia en el parlamento que no quería llevar adelante una reforma del sistema electoral en una dirección más proporcional y aperturista– para modificar el sistema a cambio de la investidura. La reforma electoral parecía inminente, en la medida en que existía voluntad política y una mayoría suficiente.

Y así fue. Desde que el Grupo Parlamentario de Ciudadanos presentase la Proposición de ley para la reforma electoral el día 25 de junio¹²⁵, hasta su aprobación en el Pleno de la Cámara el día 23 de julio, no llegó a transcurrir siquiera un mes (Tabla 7.3).

¹²³ Extracto de una entrevista realizada el 10/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del Podemos Óscar Urralburu.

¹²⁴ Extracto de una entrevista realizada el 10/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico y portavoz de Ciudadanos Miguel Sánchez López.

¹²⁵ Aunque el autor formal de la proposición de ley fuese Ciudadanos, todos los representantes de los grupos de la oposición coincidieron en las entrevistas que el contenido había sido consensuado por los tres partidos políticos de la oposición. El propio portavoz de Ciudadanos, Miguel Sánchez, lo reconocía en los siguientes términos: “Como nosotros éramos los que estábamos pactando con el PP y nosotros nos comprometimos a ponerle como condición al PP la reforma, pues yo creo que, en esos términos, fuimos y la registramos

Tabla 7.3. Cronología de la reforma electoral murciana de 2015

Fecha	Suceso
25 de abril de 2015	Firma del Pacto del Moneo
24 de mayo de 2015	IX elecciones autonómicas en la Región de Murcia
22 de junio de 2015	Pacto de investidura entre Partido Popular y Ciudadanos
25 de junio de 2015	Ciudadanos registra la Proposición de ley de reforma electoral
30 de junio de 2015	Investidura de Pedro Antonio Sánchez como Presidente regional
6 de julio de 2015	Diputación Permanente: solicitud apertura período extraordinario
17 de julio de 2015	Debate de totalidad en el Pleno
20 de julio de 2015	Debate al articulado en Comisión
23 de julio de 2015	Aprobación final de la reforma electoral en Pleno

Fuente: Elaboración propia

La voluntad de que esta reforma se aprobase con celeridad se desprendía del propio texto de la proposición, el cual instaba a que ésta se tramitase por el procedimiento de urgencia y en lectura única¹²⁶. Es decir, se pretendía que se realizase una única lectura directamente en el Pleno, sujeta a un solo debate de totalidad, sin posibilidad de discutir enmiendas, y que concluyese con una sola votación sobre el documento considerado en su conjunto. Según Sierra (2017: 207-208), la celeridad de la reforma se explica por el “temor de los grupos de la oposición de que sus contenidos pudiesen ser objeto de recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno de España [entonces Mariano Rajoy] ante el Tribunal Constitucional, y que la suspensión de su aplicación [en virtud del artículo 161.2 CE] abriese la puerta a una nueva convocatoria de elecciones con el sistema anterior de las cinco circunscripciones, [que] ampliase las posibilidades de los populares de obtener la mayoría absoluta que no consiguió en los comicios de mayo de 2015 por un escaño”. Esta idea fue compartida espontáneamente por todos los entrevistados pertenecientes a partidos de la oposición (PSOE, Podemos y Ciudadanos) al preguntárseles por la razón que estuvo detrás de la celeridad de la reforma.

nosotros. Pero el documento fue de los tres partidos, hay que ser honestos. Nos reunimos a tres bandas PSOE, Podemos y Ciudadanos y consensuamos el documento. Era público y notorio que lo habíamos negociado entre todos”.

¹²⁶ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 3, 8 de julio de 2015, pág. 16.

La velocidad con que quiso tramitarse la modificación electoral fue criticada por el PP, partido que entendía que una reforma de un asunto tan relevante debía abordarse a partir de una deliberación sosegada y suficiente. Así, en la reunión de la Diputación Permanente de 6 de julio de 2015 en la que se abordó la petición de apertura de un período extraordinario de sesiones para tramitar iniciativas parlamentarias, el PP se opuso a la tramitación urgente de la reforma electoral. En este sentido, el diputado Víctor Manuel Martínez Muñoz, sostenía lo siguiente: “nosotros, desde el grupo parlamentario Popular (...) entendemos que, siendo este un período extraordinario, aquellas mociones que tienen que debatirse son las que consideramos extraordinarias, y considerar extraordinaria la reforma de la Ley Electoral (...) nos parece fuera de lugar, y sobre todo porque no está motivada la urgencia”. Añadía que se trataba de “una ley que su próxima efectividad, o cuando va a ser de nuevo útil, es el cuarto domingo de mayo del año 2019, ¡cuarto domingo de mayo de 2019!, y tramitar la Ley Electoral por el procedimiento de urgencia y querer ventilarnos la ley en diez días, (...) nos parece desde luego desafortunado”¹²⁷. Y concluía manifestando su queja sobre la circunstancia de que se tramitara con urgencia la reforma de la ley, aunque reconocía el compromiso adquirido por el PP con Ciudadanos: “se hurt[a] el debate, un debate en donde la sociedad y a determinados colectivos que también entendemos que tienen que aportar sus opiniones, más allá de lo que ya tenemos firmado y que para nosotros es irrenunciable”¹²⁸.

Por su parte, el diputado de Ciudadanos Miguel Sánchez López, defendió la urgencia de la reforma electoral en los siguientes términos: “uno de los motivos por los que se solicitó que el mes de julio fuera hábil era para la reforma de la Ley Electoral. Siempre dijimos que la Ley Electoral era urgente, que la Ley Electoral era básica (...). Realmente nosotros entendemos que la Ley Electoral es importante y sobre todo fundamental que varios partidos de los que estamos aquí lo llevamos en el programa electoral, lo hemos dicho una y otra vez durante esta campaña y los murcianos han votado, y los murcianos han dicho lo que teníamos que hacer, y en este sentido si nosotros decíamos que la Ley Electoral era lo primero que íbamos a acometer ahora lo que no podemos decir es que no tiene urgencia, cuando nos hemos pasado dos meses diciendo que era urgentísimo”. Y concluía subrayando que Ciudadanos había cedido en la manera

¹²⁷ Diario de Sesiones de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº3, 6 de julio de 2015, pág. 20.

¹²⁸ Diario de Sesiones de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº3, 6 de julio de 2015, pág. 27.

en que se tramitaría el procedimiento, “pues se modifica o se matiza en el sentido de que no la metemos por el trámite de lectura única sino de debate a término fijo, con lo cual todos los grupos van a tener la oportunidad de presentar sus mociones y debatirlas”¹²⁹. Así terminó siendo: los partidos accedieron finalmente a que, aunque la reforma debería culminar a lo largo del mes de julio, los grupos tendrían la posibilidad de presentar las enmiendas que considerasen oportunas a la proposición de ley de reforma electoral.

En un sentido parecido se expresaba el diputado socialista Rafael González Tovar: “desde luego la circunscripción y el tope bajo para entrar en la Cámara yo creo que es inaplazable, porque aquí lo que va a pasar mañana nadie lo sabe. (...) Por lo tanto, resolvamos esos dos problemas, y lo dice este grupo desde la legitimidad de no ser nada beneficiado de esa propuesta que hay encima de la mesa, pero creo que es de justicia y por lo tanto, comprometido con ella, creo que no tiene mucha más espera”¹³⁰.

Abierta la posibilidad de presentación de enmiendas, el PP decidió presentar un total de doce¹³¹, entre las que pueden destacarse las siguientes: el establecimiento de mecanismos para asegurar la presencia de personas ligadas a los distintos territorios de la Región de Murcia dentro de las listas electorales; publicidad de los datos de gastos e ingresos durante la campaña y el acceso de los ciudadanos a los distintos programas electorales; la creación del Instituto de Estudios Electorales; o un emplazamiento al Consejo de Gobierno para que en el plazo de un año remitiese un proyecto de ley que previese el desbloqueo de las listas de candidatos.

Aunque quizás la enmienda más trascendente y que más polémica suscitó fue la que disponía que la reforma electoral debía someterse a una consulta popular, con vistas a legitimar su aprobación entre la ciudadanía. A esta actitud del PP, se refería con ironía el diputado socialista Joaquín López Pagán: “(...) la verdad es que estamos encantados de este ataque de democracia y de participación que le ha dado al grupo parlamentario Popular en el inicio de esta legislatura, pero, mire, tan encantados estamos como sorprendidos, porque nos pillan ustedes a contrapié, después de veinte años de haber

¹²⁹ Diario de Sesiones de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº3, 6 de julio de 2015, pág. 23.

¹³⁰ Diario de Sesiones de la Diputación Permanente de la Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº3, 6 de julio de 2015, pág. 24.

¹³¹ Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 5, 17 de julio de 2015, págs. 56-60.

hecho lo contrario”¹³². En un sentido similar se manifestaba el diputado de Ciudadanos Molina Gallardo: “hace tres semanas que no tienen mayoría absoluta y ya están deseando que una ley que, casualmente, no han promovido ustedes, tenga que aprobarse a través de un referéndum popular. Bueno, es bastante sintomático”¹³³.

A la pregunta de si –como acusaban al Partido Popular los grupos de la oposición– esa solicitud de una consulta ciudadana sobre el contenido de la reforma electoral era en realidad una estratagema para retardar la aprobación de la reforma, el diputado popular Domingo Segado se sinceraba sonriente del siguiente modo: “la verdad, la verdad... es que yo creo que fueron tácticas para intentar dilatar...”¹³⁴. Además, de forma simultánea a la tramitación parlamentaria, el PP solicitó a través de los medios de comunicación que se realizase un procedimiento legislativo más sosegado, que debería contar con la comparecencia de expertos y en el que deberían recabarse informes de organismos como el Consejo Jurídico o el Consejo Económico y Social (Sierra, 2017: 194).

Finalmente, todas las enmiendas fueron rechazadas, exceptuando alguna mejora de naturaleza técnica tanto en la Comisión como en el Pleno. La coalición reformista de partidos que apoyaban la propuesta sin ambages (PSOE, Podemos y Ciudadanos), mostraron desde un primer momento su voluntad de llevar adelante en el menor tiempo posible una modificación de mínimos sobre aquello en lo que existía consenso: la circunscripción única y la reducción de la barrera electoral. Se renunciaba así a examinar una posible reforma de mayor calado, incluso en aquellos extremos en los que podría haberse llegado a un acuerdo, como por ejemplo la propuesta del PP de instar al Gobierno regional a que presentase un proyecto de ley que previese el desbloqueo de las listas.

De esta forma, los grupos que impulsaban la reforma interpretaron que, lejos de enriquecer el debate parlamentario, este comportamiento del PP obedecía en realidad a una estratagema para retardar y entorpecer el devenir del procedimiento legislativo. Esta actitud generó una especial exasperación en Ciudadanos, 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

¹³² Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, pág. 184.

¹³³ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, pág. 195.

¹³⁴ Extracto de una entrevista realizada el 11/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del PP Domingo Segado.

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”¹³⁵.

Algo que en su intervención en la sesión plenaria de 17 de julio expresaba con total franqueza otro diputado de Ciudadanos, Molina Gallardo: “(...) 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”¹³⁶.

A lo que el diputado popular López Miras contestó lo siguiente: “somos conscientes, señor Molina, de que es inevitable que muchas iniciativas, como la Ley Electoral, a la que usted se refería, la reforma de la Ley Electoral, salgan para adelante. Sí, sí, lo sabemos, somos perfectamente conscientes de que la semana que viene, si no cambia nada y guiándonos a tenor de lo transcurrido hasta ahora (...), hay más posibilidades de que ustedes hagan un acuerdo tricolor con Podemos y con el Partido Socialista y saquen adelante la iniciativa (...)”¹³⁷.

Las tiranteces volvieron a aflorar en la sesión celebrada el día 20 de julio de 2015 en la Comisión de Asuntos Generales e Institucionales y de la Unión Europea, en la que se debatieron las enmiendas formuladas por el Partido Popular. Durante su intervención, Miguel Sánchez volvió a reprochar al PP los obstáculos dilatorios que en su opinión se estaban planteando, y recordó a los populares tanto el consenso existente entre los partidos de la oposición como el pacto de investidura entre las dos formaciones:

¹³⁵ 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. Disponible en: <https://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2015/07/15/miguel-sanchez-arrepiente-haber-apoyado/662905.html> [Consultado el 05/02/2020]

¹³⁶ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, pág. 195-196.

¹³⁷ Diario de Sesiones del Pleno Asamblea Regional de Murcia, IX Legislatura, Nº 6, 17 de julio de 2015, pág. 198.

“Nosotros llegamos a un acuerdo con tres grupos y ustedes firmaron un documento con el que se comprometían a esta reforma de ley electoral, de mínimos: bajar de cinco a una circunscripción y bajar el umbral del 5 al 3%. Ustedes no hablaron ni de consultas ni hablaron de dilaciones ni hablaron de informes, pero, una vez hubimos levantado la mano, aquel fatídico día, propiciando que ustedes tuvieran la Presidencia de la Comunidad Autónoma y tuvieran el Gobierno, de pronto, donde dije digo, digo Diego, y a partir de ahí empezaron a cambiar el discurso, empezaron a inventarse consultas, informes vinculantes, no vinculantes... y me parece que les ha faltado a ustedes pedir el informe del Vaticano. Oiga usted, si ustedes eso no lo contaron antes, ¿por qué nos lo sacan después? Sean ustedes coherentes, sean ustedes coherentes y no propicien el desgaste (...) del grupo parlamentario Ciudadanos, que es el que está propiciando el consenso y el que está contando con ustedes, el que les tiende a ustedes la mano para que se sumen al tren de esta reforma histórica y el que salió del Pacto del Moneo, porque sí que estaba de acuerdo con el contenido, como ha demostrado, pero no estaba de acuerdo con que ustedes no fueran invitados, y les ha recibido y les ha tendido la mano, y ustedes están invitados a esta reforma y están invitados por el grupo parlamentario Ciudadanos”¹³⁸.

El día 23 de julio de 2015 se celebró el debate final en el Pleno, en el que se votaron tanto el Dictamen de la Comisión como las enmiendas pendientes. Los representantes de los distintos partidos que impulsaron esta modificación electoral subrayaron la relevancia y excepcionalidad de la aprobación de unas nuevas reglas del juego electoral. El diputado socialista López Pagán, afirmó que se trataba de “un día que sinceramente podríamos calificar de histórico en la Asamblea Regional”¹³⁹. Algo que el portavoz de Ciudadanos Sánchez López también compartía: “Hoy, 23 de julio de 2015, es un día que quedará grabado en la historia política de la Región de Murcia, y así lo debemos entender”¹⁴⁰.

En su intervención, el diputado de Podemos Óscar Urralburu Arza quiso acordarse de aquellos partidos que se habían quedado fuera del parlamento debido a la barrera electoral: “en un día tan especial como el de hoy no quiero empezar mi intervención sin recordar a quienes no pueden estar en esta Cámara sentados entre nosotros y nosotras, un recuerdo especial a quienes, habiéndose presentado a las elecciones del pasado 24 de mayo, no pueden representar la voz, los pensamientos y las palabras de decenas de miles de murcianos y murcianas que les votaron, y no lo pueden hacer porque la vigente ley se lo ha impedido”¹⁴¹. Más concretamente, el portavoz de Ciudadanos quiso dirigirse

¹³⁸ Diario de Sesiones de la Comisión de Asuntos Generales e Institucionales y de la Unión Europea, IX Legislatura, Nº 2, 20 de julio de 2015, págs. 17-18.

¹³⁹ Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, Nº 8, 23 de julio de 2015, pág. 259.

¹⁴⁰ Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, Nº 8, 23 de julio de 2015, pág. 266.

¹⁴¹ Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, Nº 8, 23 de julio de 2015, pág. 262.

personalmente al líder de IU, probablemente el más firme defensor en perspectiva histórica de la reforma del sistema electoral murciano y que estaba presente en la tribuna de invitados: “Estimado señor Pujante, con esta ley electoral usted estaría aquí sentado en esta Cámara”¹⁴².

El portavoz de Podemos se encargó de recordar a los asistentes los dos compromisos en los que cristalizó el consenso en torno a la reforma electoral que estaba a punto de aprobarse: “Señorías, la propuesta que traemos hoy aquí posee la legitimidad de haber recogido lo esencial de dos documentos principales y que son perfectamente conocidos por el conjunto de la ciudadanía: en primer lugar, el acuerdo de investidura, que en su capítulo II, punto primero, compromete al PP a firmar una ley que recoja la circunscripción única, el 3% y la incompatibilidad de cargos. En segundo lugar, el texto del “Pacto del Moneo”, que firmamos dos grupos parlamentarios aquí presentes en la Cámara a propuesta del Foro Ciudadano de la Región de Murcia, y que dice expresamente, como expresión de la voluntad de regeneración democrática, que el 24 de mayo de 2015 sean las últimas elecciones que se rijan por una ley que provoca que miles de votos válidos se queden sin representación”¹⁴³.

Tampoco faltaron en esta última sesión los reproches de Ciudadanos al PP: “señores del Partido Popular, con cariño y con respeto, dejen la pancarta, cumplan lo acordado, dejen de enredar, no engañen a la ciudadanía y súbense al tren de la historia, que es lo que estamos haciendo esta mañana aquí, historia viva de la Región de Murcia”¹⁴⁴. A lo que el diputado Martínez Muñoz, resumiendo la posición del PP a lo largo del trámite parlamentario, contestó lo siguiente: “nosotros hemos firmado un acuerdo, pero si cree usted que con ese acuerdo va a encontrar en el Grupo Parlamentario Popular un grupo sumiso y que renuncie a sus principios y a su manera de entender la política y el día a día de trabajar las leyes, incluida la reforma de la Ley Electoral, se confunde usted. Nosotros somos hombres y mujeres de palabra y hoy votaremos la reforma de la Ley Electoral. En ningún momento hemos cuestionado la rebaja al 3% ni la circunscripción única, en ningún momento (...). Ahora, no quiera usted que esto sea un trágala a través de la cual ustedes nos hacen comulgar con lo que no estamos de acuerdo, y con el procedimiento que se ha seguido para reformar la Ley Electoral no podemos estar

¹⁴² Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, Nº 8, 23 de julio de 2015, pág. 266.

¹⁴³ Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, Nº 8, 23 de julio de 2015, pág. 263-264.

¹⁴⁴ Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, Nº 8, 23 de julio de 2015, pág. 271.

más en desacuerdo. Se lo decía en mi primera intervención: de acuerdo en la esencia pero no con las formas”¹⁴⁵.

Finalmente, la ley de reforma electoral fue aprobada por unanimidad, es decir, salió adelante gracias al respaldo de los cuatro grupos parlamentarios. 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 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”.

En cuanto al resto de componentes del sistema electoral en sentido estricto, esto es, aquellas reglas que disciplinan las distintas operaciones para transformar los votos en escaños, se mantienen los elementos menos controvertidos del antiguo sistema. Así, el tamaño de la Asamblea Regional se mantiene en 45 diputados, sigue utilizándose la fórmula D’Hondt y las listas continúan siendo cerradas y bloqueadas.

En otro orden de cosas, la reforma también incorporó ciertas novedades que podrían acabar imponiéndose en futuras modificaciones del régimen electoral de otras comunidades. Entre otras, destaca el endurecimiento del régimen de incompatibilidades, estableciendo una nueva entre los miembros de corporaciones locales y los diputados regionales, con el objetivo último de hacer valer el principio de “una persona, un cargo”; la obligatoriedad de celebrar al menos un debate electoral en medios de comunicación de titularidad pública durante la campaña entre quienes encabezan las listas de partidos con representación parlamentaria, con vistas a fomentar la participación electoral; o el establecimiento de un techo de gastos electorales, cuyo máximo se reduce en un 50%.

5. Conclusiones

La reforma murciana de 2015 introdujo importantes novedades que orientaron al sistema electoral regional en una dirección más aperturista y proporcional. Algo que acredita la

¹⁴⁵ Diario de Sesiones de Pleno, IX Legislatura, N° 8, 23 de julio de 2015, pág. 281.

mayor fragmentación registrada en las elecciones autonómicas de 2019 –no solo debida a la reforma electoral, sino esencialmente a la atomización de la oferta política–, así como las primas y penalizaciones recibidas por los distintos partidos, más moderadas respecto a las de las elecciones de 2015 bajo las antiguas reglas electorales (Tablas 7.2 y 7.4).

Esta reforma se produjo al inicio de un período (2015-2019) en el que un buen número de comunidades autónomas comenzaron a debatir la posibilidad de modificar sus reglas electorales para reducir la desigualdad en el valor del voto, para conseguir una mayor proporcionalidad y para procurar una relación más estrecha entre representantes y representados (García Mahamut, 2018). Todos estos debates se desarrollaron en un clima de opinión pública favorable a la implementación de reformas institucionales, y en un contexto en el que partidos emergentes (Podemos y Ciudadanos, especialmente) habían dado el salto a la escena política nacional haciendo de la “regeneración democrática” uno de sus *issues* centrales.

Tabla 7.4. Resultados de las elecciones autonómicas de la Región de Murcia en 2019

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PSOE	211.259	17	32,43	37,78	+ 5,35
PP	210.771	16	32,36	28,89	+ 3,2
Ciudadanos	78.139	6	12,00	13,33	+ 1,33
Vox	61.591	4	9,46	8,89	- 0,57
Podemos	36.163	2	5,55	4,44	- 1,11
Coalición Municipalista	14.742	0	2,26	-	- 2,26
Somos Región	13.314	0	2,04	-	- 2,04
Cambiar la Región de Murcia	13.179	0	2,02	-	- 2,02

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Asamblea Regional de Murcia.

Cabe destacar que esta reforma electoral fue la primera a nivel autonómico que alteró el número y magnitud de las circunscripciones, marcando de algún modo la pauta que posteriormente seguiría la reforma canaria de 2018. La supresión de las cinco circunscripciones infraprovinciales y su sustitución por un distrito provincial único

permitió al sistema electoral murciano dejar de ser uno de los que a nivel autonómico poseían una de las magnitudes de circunscripción más reducidas y, por ello, uno de los promedios de desproporcionalidad más elevados. Se trata, además, de una muestra de mimetismo sobrevenido respecto al sistema electoral del Congreso de los Diputados y de convergencia hacia el modelo de circunscripción predominante entre las comunidades autónomas peninsulares.

Con relación a la reducción de la barrera electoral, la Región de Murcia abandonó también su singularidad, pues además de sumarse al nutrido grupo de comunidades que sitúan su barrera en el 3 por ciento lo hizo también al de las que la aplican a nivel de circunscripción, tal y como sucede en el sistema del Congreso. De este modo, la Comunidad Valenciana se convierte en la única región en la que el ámbito de aplicación de su única barrera electoral es el conjunto del territorio autonómico, pese a emplear circunscripciones provinciales de ámbito inferior.

El tipo de reforma electoral adoptada en Murcia en 2015, en Canarias en 2018, o en las muchas propuestas frustradas en otras comunidades durante ese mismo período, apuntan hacia sistemas electorales que permiten una mayor proporcionalidad. Esto contradiría la conclusión alcanzada por un estudio reciente que afirma que, en un clima de insatisfacción ciudadana hacia las instituciones, reflejado en el aumento de la volatilidad hacia nuevos partidos, es más probable que las reformas se orienten hacia sistemas electorales más restrictivos (Núñez et al., 2017). La aparición de nuevas formaciones políticas y el incremento de la fragmentación partidista en la nueva etapa política regional que comenzó con las elecciones autonómicas de 2015, parece apuntar por el contrario hacia reformas de los sistemas electorales en una dirección más proporcional.

Por lo que respecta al proceso reformista, el caso murciano es el primero exitoso a nivel autonómico en el que sus impulsores son los partidos que se encuentran en la oposición, en lugar de ser el partido gobernante y otros posibles aliados. En ello tiene mucho que ver los nuevos rasgos que presentan la mayoría de sistemas de partidos autonómicos a partir de las elecciones de 2015, en los que el descenso del apoyo a los partidos tradicionales y la irrupción de nuevos partidos ha cristalizado en una fragmentación parlamentaria sin precedentes. En Murcia, esto se manifestó en la circunstancia de que, por primera vez en la historia autonómica, ningún partido logró

hacerse con la mayoría absoluta. Y es que hasta entonces, tanto el PSOE, primero, como el PP, después, habían frenado con el respaldo de sus respectivas mayorías parlamentarias monopartidistas cualquier intento de reforma electoral, siguiendo con ello el ejemplo de otros muchos partidos gubernamentales, que abandonan sus proyectos reformistas cuando su acceso al Gobierno ha sido parcialmente favorecido por los sesgos representativos del propio sistema electoral. Así pues, que tras varias décadas con el mismo sistema electoral fuese el socio de investidura del partido gobernante el que a su vez impulsase una reforma electoral junto con el resto partidos de la oposición en bloque, y que dicha reforma culminase tan sólo dos meses después de haberse celebrado las elecciones, evidenció la transformación que comenzaba a experimentar la dinámica parlamentaria murciana y, por extensión, la de buena parte de las *arenas* autonómicas.

Se dio así la circunstancia de que entre los dos partidos (PP y Ciudadanos) que sumaban la mayoría parlamentaria para investir a un Presidente regional y que alcanzaron un acuerdo para poner en marcha la legislatura existía una disparidad de preferencias sobre qué hacer con el sistema electoral. Lo determinante fue que las preferencias de Ciudadanos sobre esta cuestión se alineaban con las de los otros dos partidos con representación parlamentaria (PSOE y Podemos), lo que juntos les permitía sumar una mayoría suficiente para emprender la reforma electoral sin necesidad de contar con la aquiescencia del Partido Popular.

De ahí que el Partido Popular, fuerza política más votada y que aspiraba a mantenerse una nueva legislatura en el gobierno, hubiese perdido el control la situación y estuviese dispuesto a negociar su apoyo a la reforma electoral como contrapartida a un pacto de legislatura con su único socio posible, Ciudadanos. Para dar su apoyo, la formación naranja puso, entre otras condiciones, la implementación de la reforma lo antes posible. Todo ello en una situación en la que, pocos días antes del propio acuerdo de investidura, los tres partidos que iban a desempeñar labores de oposición (PSOE, Podemos y Ciudadanos) habían alcanzado ya una propuesta de consenso, basada en el *Pacto del Moneo*, conduciéndose desde entonces como un sólido bloque reformista hasta la culminación de la reforma.

El caso murciano también ilustra cómo un partido mayoritario beneficiado sistemáticamente por el sistema electoral (Partido Popular) puede resignarse a apoyar una reforma electoral que no le beneficia, pero que tampoco puede evitar al haber perdido su

poder de veto, en aras de otros objetivos importantes como mantenerse en el poder a corto plazo. Las palabras del diputado autonómico Domingo Segado apuntan precisamente en esa dirección: “por un diputado, eh. Es que nosotros tuvimos 22 [escaños] y, si llegamos a tener 23 [la mayoría absoluta], ni Foro, ni Plataforma, ni Moneo, ni nada de nada. Porque hubiera dado lo mismo”¹⁴⁶.

Respecto a las motivaciones de los partidos de la oposición para llevar adelante la reforma, hay que señalar, primero, que las modificaciones introducidas trataban de satisfacer viejas reclamaciones que se habían venido planteando de forma recurrente durante décadas. En segundo lugar, la reforma también estaba inspirada en el interés estratégico. Así, a juicio de Javier Sierra (2017: 257), el cálculo partidario de los promotores 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 próximos comicios, dando lugar a nuevos periodos de mayoría absoluta”. Y, por último, no debe desdeñarse la dimensión simbólica de ese pacto por la reforma electoral, que evidenció el clima de entendimiento entre partidos de la oposición y la existencia de mayorías alternativas desde el inicio mismo de la legislatura. Se abrió así un horizonte de expectativas para llevar adelante reformas de calado, lo que ayuda a explicar la postura favorable del PSOE, partido que incluso podía aspirar a gobernar y al que le interesaba mantener buenas relaciones con Podemos y Ciudadanos.

Asimismo, en el caso murciano, y como se comprobará de forma aún más clara en el caso canario, se advierte también el relevante papel jugado por una plataforma cívica como el *Foro Ciudadano de la Región de Murcia*. El *Foro Ciudadano* fue capaz de impulsar un acuerdo interpartidista amplio, que se reflejó en el *Pacto del Moneo*, y que sin duda resultó decisivo en la consecución de la reforma electoral murciana, así como en la agilidad con la que se desarrolló el proceso. No en vano, la labor de acercamiento de posiciones entre los partidos impulsores del cambio electoral se había realizado con carácter previo a las elecciones, antes incluso de que se iniciase formalmente la tramitación parlamentaria de la reforma.

Es preciso hacer, por último, una reflexión final sobre el papel del Tribunal Constitucional en el caso murciano. En la STC 193/1989, el Tribunal declaró que la

¹⁴⁶ Extracto de una entrevista realizada el 11/12/2020, en Murcia, al diputado autonómico del PP Domingo Segado.

barrera electoral del 5 por ciento aplicada en el conjunto de la comunidad, y no a nivel de circunscripción, no lesionaba el derecho de sufragio pasivo de los candidatos, al fundarse en un fin legítimo como es procurar un apoyo suficiente en toda la región de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Pues bien, aunque no se trata de su decisión más polémica, tal y como se comprobará en los casos de Castilla-La Mancha y Canarias, es un ejemplo más de la jurisprudencia deferente hacia el legislador electoral que el Tribunal Constitucional español ha mantenido. Actitud que contrasta en buena medida con la ofrecida por otros Altos tribunales en Alemania, Italia o Bélgica donde, como se ha comprobado en capítulos anteriores, los tribunales han desempeñado un papel relevante en algunos procesos de reforma electoral a nivel nacional o regional.

Referencias bibliográficas

- Fuentes Zorita, José S. y Francisco Calvo García-Tornel (1982). La comarcalización de la Región de Murcia. *Estudios Territoriales*, 7, 89-125.
- Gálvez, Luis (2004). El régimen electoral de Murcia. *Cuadernos de Derecho Público*, 22-23, 393-405.
- Gálvez Muñoz, Luis (2005). Artículo 24. Las elecciones a la Asamblea regional. En M. García Canales y Á. Garrorena Morales (coords.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia* (pp. 1005-1040). Murcia: Asamblea Regional de Murcia, Consejería de Presidencia de la Región de Murcia-Consejo Jurídico de la Región de Murcia y Fundación Cajamurcia.
- Gálvez Muñoz, Luis (2008). Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política. En J.A. López Pellicer, y L. Gálvez Muñoz, (coords.). *Derecho autonómico de la Región de Murcia* (pp. 73-100). Murcia: Universidad de Murcia.
- Martínez, Antonia y Francisco Parra (2011). Las elecciones autonómicas en la Región de Murcia. En J. J. García Escribano (ed.). *Elecciones en la Región de Murcia* (pp. 145-202). Murcia: Universidad de Murcia.
- García Mahamut, Rosario (2018). La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 85-112.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Núñez, Lidia; Pablo Simón Jean-Benoit y Pilet (2017). Electoral volatility and the Dynamics of Electoral Reform. *West European Politics*, 40(2), 378-401.
- Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya e Institut d'Estudis Autònoms.
- Rae, Douglas (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos. Estudio comparativo*. Madrid: Ediciones CITEP.
- Sierra, Javier (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Madrid: Dykinson.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989). *Seat and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

CAPÍTULO 8. Canarias: *cleavage* insularista, dinámicas multinivel y activismo cívico

*Mi espíritu es isleño
como las patrias costas,
donde la mar se estrella
en espumas rompiéndose y en notas.*

*Mi patria es una isla,
mi patria es una roca,
mi espíritu es isleño
como los riscos donde vi la aurora.*

Canarias, poema de Nicolás Estévez Murphy (1838-1914)

(Diputado del Partido Republicano Federal y Ministro de Guerra en la Primera República Española)

El sistema electoral canario, junto a otras instituciones que conforman el subsistema político del archipiélago, es un claro reflejo de las peculiaridades que presenta la región atlántica respecto al resto de comunidades autónomas españolas. La doble capitalidad compartida entre Gran Canaria y Tenerife, la importancia de los Cabildos Insulares en el entramado político-administrativo de la comunidad, la existencia de un régimen económico y fiscal especial o su estatus como región ultraperiférica en el marco de la Unión Europea, son todos ellos rasgos que imprimen un carácter singular al paisaje político de esta comunidad. El sistema electoral es, sin lugar a dudas, uno de sus hechos diferenciales más destacados, en la medida en que Canarias posee las reglas electorales más originales de entre los sistemas electorales autonómicos.

Desde los orígenes del proceso autonómico las controversias sobre el sistema electoral canario ocuparon un lugar destacado en el debate público regional. En un primer bloque de este capítulo trataré de argumentar cómo esas disputas en torno al diseño original del sistema canario obedecieron al complejo *cleavage territorial* que atraviesa a la sociedad canaria o, mejor diríamos, que encapsula y de algún modo confronta a los ciudadanos de cada isla respecto a los de las otras. El conocido como *insularismo político* fue, pues, un factor decisivo en la aprobación del Estatuto de 1982 y, más concretamente, en la configuración inicial del sistema electoral canario, en la que se consagró el peculiar prorrateo de escaños entre islas conocido como *triple paridad* y la doble barrera electoral alternativa.

Ahora bien, la polémica relativa a las reglas electorales canarias no se agotó ni mucho menos con la aprobación del Estatuto de Autonomía. El debate sobre la reforma electoral ha acompañado al sistema electoral canario desde su nacimiento hasta nuestros días y no es exagerado afirmar que ha sido uno de los principales caballos de batalla en el debate político del archipiélago. Lo fue desde luego en la reforma estatutaria de 1996, por la que se elevaron las barreras electorales hasta el 6 por ciento autonómico y 30 por ciento insular. Y, de nuevo, lo volvió a ser en la última reforma del Estatuto de Autonomía de 2018, en el que la cuestión electoral fue el principal escollo.

Son varios los factores que explican el carácter conflictivo de las reglas electorales canarias. Primero, la configuración de sus elementos es relativamente atípica en el marco de referencia autonómico (Oliver, 2011). Segundo, produce una inusual desigualdad en el valor del voto entre los ciudadanos de las distintas islas del archipiélago y genera elevados índices de desproporcionalidad y *malapportionment* (Fernández Esquer y Montero, 2016). Tercero, potencia las dinámicas insularistas que singularizan el paisaje político canario frente al resto de autonomías (Hernández Bravo, 1998; Fernández Esquer, 2016). Cuarto, en la primera ocasión en que fue reformado, lo fue para endurecerse las condiciones de acceso al Parlamento, habiendo sido objeto por ello de una polémica sentencia del Tribunal Constitucional (Pérez Alberdi, 2001; Garrorena, 2008; Oliver, 2017). Por todo lo anterior, no debe extrañar que el debate acerca de sus rendimientos y sobre la necesidad de su reforma haya estado aleteando en el debate político y académico, especialmente en los últimos tiempos (Álvarez Gil, 2015; Navarro, 2015; García Rojas, 2016; Pérez y Mujica, 2016; García Mahamut, 2018).

En el segundo bloque del capítulo, estudiaré brevemente el proceso de reforma electoral por el que se elevaron las barreras electorales y cuya principal motivación fue la de acelerar el proceso de amalgamamiento de los partidos insularistas que aún se resistían a sumarse al proyecto político de Coalición Canaria. Esta reforma se realizó mediante la reforma estatutaria de 1996, gracias al clima de buen entendimiento entre el Partido Popular y Coalición Canaria tanto a nivel autonómico como nacional. También analizaré la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre barreras electorales, prestando especial atención a la controvertida STC 225/1998 en la que el Tribunal declaró la constitucionalidad de las barreras del 6 por ciento autonómico y del 30 por ciento insular.

En un tercer bloque de este capítulo, el más extenso, abordaré el proceso reformista que desembocó en un nuevo Estatuto de Autonomía para Canarias en noviembre de 2018. Además de otras muchas novedades relacionadas con la financiación autonómica, la profundización del autogobierno regional, o el reconocimiento de ciertos hechos diferenciales del archipiélago, el principal hito político de este nuevo Estatuto fue la reforma del sistema electoral de las elecciones al Parlamento de Canarias (López Aguilar y García Mahamut, 2019). Un buen indicio de la trascendencia de la cuestión electoral es que, en 2007, un Estatuto muy similar al finalmente aprobado en 2018 fue retirado cuando su tramitación ya se encontraba en las Cortes Generales, debido al temor que despertaba en algunos partidos la posibilidad de que en él se incluyese una reforma electoral.

La reforma estatutaria presenta varias novedades en lo que al sistema electoral se refiere (Tabla 8.1). Primero, aumenta la horquilla del posible tamaño del Parlamento hasta 75 escaños, aunque provisionalmente se fija su número en 70, es decir, el número de diputados que conforman el Parlamento canario ha aumentado de 60 a 70. Segundo, la reforma solventa el problema representativo que existía entre las circunscripciones de La Palma y Fuerteventura, otorgándole un escaño más a ésta última isla para equiparar su número de representantes con aquélla, de modo que ahora ambas poseen 8 escaños cada cual. Tercero, reduce la doble barrera electoral al 4 por ciento autonómico y al 15 por ciento insular, de forma que Canarias deja de tener el umbral autonómico más elevado de los sistemas electorales regionales españoles. En perspectiva comparada, este modelo de doble barrera electoral se asemeja al del sistema electoral de Suecia, donde para acceder a la representación en el *Riksdag* se exige un mínimo 4 por ciento del voto nacional o, alternativamente, el 12 por ciento a nivel de circunscripción.

Pero es sin duda la cuarta novedad, la creación de una nueva circunscripción autonómica complementaria de 9 escaños, el elemento más original del flamante sistema electoral. Así, a las siete circunscripciones insulares ya existentes se añade una nueva circunscripción regional que abarca al conjunto del cuerpo electoral canario. Con esta nueva circunscripción se mejora la ratio diputado/habitantes, se disminuyen las diferencias en el valor del voto existentes entre electores de distintas islas y, además, se aumenta la proporcionalidad del sistema. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, Canarias se ha convertido en la primera comunidad autónoma en la que sus electores disponen de dos votos en unas mismas elecciones: un primer voto dirigido a las

candidaturas de su respectiva isla y un segundo voto compartido por todos los electores para elegir listas regionales.

Tabla 8.1. Evolución de los elementos del sistema electoral canario

Elecciones	Tamaño del Parlamento	Fórmula electoral	Circunscripción (número de escaños)	Barreras electorales	Tipo de listas	
1983	60 escaños	D'Hondt	Siete distritos insulares:	20% a nivel insular	Cerradas y bloqueadas (1 voto)	
1987			Gran Canaria (15)			
1991			Tenerife (15)			
1995			Lanzarote (8)			
			La Palma (8)			
	Fuerteventura (7)	3% a nivel autonómico				
	La Gomera (4)					
	El Hierro (3)					
1999	60 escaños	D'Hondt	Siete distritos insulares:	6% a nivel autonómico	Cerradas y bloqueadas (1 voto)	
2003			Gran Canaria (15)			
2007			Tenerife (15)			
2011			Lanzarote (8)			30% a nivel insular
2015			La Palma (8)			
	Fuerteventura (7)					
	La Gomera (4)	Ser la lista más votada				
	El Hierro (3)					
2019	70 escaños	D'Hondt	Siete distritos insulares:	4% a nivel autonómico	Cerradas y bloqueadas (2 votos)	
			Gran Canaria (15)			
			Tenerife (15)			
			Lanzarote (8)			
			La Palma (8)			
			Fuerteventura (8)			
			La Gomera (4)	15% a nivel insular		
			El Hierro (3)			
			Un distrito autonómico:			
			Circunscripción regional (9)			

Fuente: Elaboración propia

1. Los orígenes

1.1 Una sociedad dividida por el *insularismo político*

El archipiélago canario no es una sociedad dividida por conflictos étnicos, lingüísticos o religiosos. Sin embargo, sí puede considerarse una sociedad dividida, siquiera sea de forma *sui géneris*, por un fenómeno poco estudiado en la literatura comparada: el *insularismo político* (Hernández Bravo, 1998, 2004; Fernández Esquer, 2016). El insularismo podría definirse como la propensión de los ciudadanos isleños a cultivar sus especificidades históricas y culturales respecto al continente, lo que les conduciría a

afirmar su identidad colectiva peculiar y diferenciada. En el caso de los archipiélagos, es decir, cuando hablamos de conjuntos de islas agrupadas en una superficie más o menos extensa de mar, esa identidad de los isleños puede manifestarse no solo en contraposición al continente, sino también entre unas islas y otras. Esto puede suceder, por ejemplo, entre dos o más islas que han pugnado tradicionalmente por la hegemonía dentro del archipiélago y que han rivalizado por liderar las relaciones políticas y comerciales con el continente. Pero también puede manifestarse entre aquellas islas que, dentro del archipiélago, se consideren tradicionalmente postergadas respecto a otras y, por tanto, hayan adquirido un sentimiento de abandono o menosprecio que les haga autoperibirse como la *periferia* de la *periferia*. Ambos fenómenos están presentes en el caso canario.

Como han subrayado algunos autores de la región atlántica, la realidad política de Canarias “se caracteri[za] por la permanente tensión entre el conjunto del Archipiélago en cuanto tal y su dimensión insular” (Hernández Bravo, 2004: 67). Es decir, este proceso social que ha ido sedimentándose a lo largo de generaciones, se manifestaría tanto en el campo de la sociología política y electoral como en el diseño de las instituciones políticas, erigiéndose el insularismo político como una de las variables más significativas para comprender el subsistema político canario.

Destaca, en primer lugar, la aparición de partidos de radicación exclusivamente insular, cuyo discurso político se caracteriza por la defensa exclusiva de los intereses de su respectiva isla, por lo general con un trasfondo de denuncia sobre la postergación económica e institucional padecida durante largos periodos de tiempo. Sin ánimo exhaustivo, pertenecerían esta categoría partidos como Agrupación Gomera Independiente (AGI), Agrupación Herreña Independiente (AHI), Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC), Agrupación Independientes Lanzarote (AIL), Asamblea Majorera (AM), Agrupación Socialista Gomera (ASG), Agrupación Tinerfeña Independiente (ATI), Independientes de Fuerteventura (IF) o Partido de Independientes de Lanzarote (PIL), muchos de los cuales han obtenido representación en el Parlamento de Canarias, en Cabildos y Ayuntamientos e incluso en el Senado.

Aunque el rasgo más característico del insularismo político consistiría en la aparición de estos *partidos insularistas*, su influjo se deja sentir también en los propios partidos de ámbito estatal o regional, afectando a su propia estructura organizativa (importancia de las directivas insulares en detrimento de las regionales o nacionales), así

como a su discurso y estrategias de competición. Esto ha supuesto la atomización de la comunidad autónoma en siete espacios insulares, provocando que los factores locales adquieran un peso sobredimensionado en el conjunto de la vida política de la región, lo que dificulta, en fin, la “articulación de una oferta política de gobernanza regional con vocación *pancanaria*” (López Aguilar, 2019: 215). En suma, es indiscutible que lo que podemos llamar como *cleavage insular* resulta relevante para explicar el comportamiento electoral en el archipiélago. No en vano, se erige en un auténtico eje de competición de naturaleza territorial, que se superpone o entrecruza con los clásicos *cleavages* izquierda-derecha y centro-periferia y, sin duda, estructura la competición política.

El insularismo político, además, ha condicionado el diseño de las principales instituciones de la comunidad autónoma. Como argumentaré, sobresale entre ellas el sistema electoral regional, cuyo diseño original es el reflejo institucional de una sociedad dividida. Así, su peculiar prorrateo de escaños, comúnmente conocido como *triple paridad*, así como su atípica doble barrera electoral, responden a las tensiones interinsulares que existieron en el proceso de acceso a la autonomía y explicarían lo *excéntrico* del modelo electoral resultante en contraste con el *mimetismo* de la inmensa mayoría de sistemas electorales autonómicos respecto al referente del Congreso de los Diputados.

1.2 El impacto del *insularismo político* en el diseño del sistema electoral

La autonomía política llegó a Canarias en un clima marcado por la revitalización de la rivalidad existente entre Gran Canaria y Tenerife y, más en general, por el recelo y la desconfianza de cada isla respecto a las demás. Esto ya se reflejó en abril de 1978, en la designación de los 28 miembros de la Junta de Canarias previstos en el Real Decreto por el que se aprobaba el régimen preautonómico para las Islas (Parejo, 1980). En el llamado *Pacto de las Cañadas del Teide* trató de solventarse el problema de la capitalidad de la Junta de Canarias, al establecerse que lo fueran de forma compartida las dos provincias canarias. En este contexto de hostilidades interinsulares es desde donde debe entenderse la configuración inicial del sistema electoral canario durante la elaboración del Estatuto de Autonomía de Canarias.

La primera decisión relevante fue la del tipo de circunscripción elegida. En este punto, Canarias fue una de las cuatro comunidades que, junto a Islas Baleares, el

Principado de Asturias y la Región de Murcia, no se inclinó por la circunscripción de base provincial, optando finalmente por una circunscripción de carácter insular. Ya vimos cómo el apartado 4.1.7º de los *Acuerdos Autonómicos* suscritos en 1981 por el Gobierno de la UCD y el PSOE dispuso lo siguiente: “En el caso de Canarias y Baleares, los Partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla”. Pues bien, se ha interpretado este punto del acuerdo entre UCD y el PSOE como una “renuncia mutua”, en la medida en que los centristas desistieron de combinar la circunscripción insular con los partidos judiciales de ámbito infrainsular, mientras que los socialistas abandonaron la idea de conjugarla con una circunscripción regional (Sánchez Blázquez, 2013: 595).

Además, hay que tener en cuenta que los antecedentes normativos más cercanos también consagraban la circunscripción insular. Así lo hacía para el Senado el artículo 19.2 del Decreto-ley sobre normas electorales que reguló las primeras elecciones a Cortes Generales de 1977. Y también lo hizo la propia Constitución Española de 1978, que en su artículo 69.3 mantuvo la circunscripción insular para las elecciones a la Cámara Alta. La única diferencia radica en que, mientras que en las elecciones al Senado preconstitucional de 1977 las islas de La Gomera y El Hierro actuaron como una única circunscripción –como sucede aún hoy, por ejemplo, con la agrupación de islas Ibiza-Formentera–, desde la aprobación de la Constitución de 1978 estas dos islas constituyen circunscripciones independientes entre sí. La opción de la isla como circunscripción para las elecciones autonómicas se impuso, en fin, durante la elaboración del Estatuto de Autonomía, debido a “la obstinación de los representantes de los Cabildos Insulares y los Diputados y Senadores de las islas no capitalinas” (García Rojas, 2003a: 139).

De modo que el *pleito insular* no solo provocó fuertes demandas de equilibrio entre las islas capitalinas entre sí, sino que también generó reivindicaciones de los ciudadanos de las islas periféricas frente a las centrales. Esto se reflejó, no sólo en la cuestión de la capitalidad y las sedes de las instituciones, sino también en el criterio seleccionado para el prorrateo de diputados entre las islas. Respecto a este último problema, desde el principio del proceso autonómico los representantes de las islas no capitalinas alegaron su déficit histórico frente a las capitalinas, negándose a apoyar cualquier Estatuto de Autonomía que no equiparase su representación parlamentaria a la de las dos islas mayores. Así, senadores como Acenk Galván (electo por La Palma) y

Rafael Stinga (electo por Lanzarote) fueron especialmente reivindicativos a la hora de exigir una equiparación representativa frente a las islas centrales.

Fruto de esta presión se explica el contenido del proyecto de Estatuto de Autonomía, elaborado por la Asamblea Mixta de Consejeros de las Mancomunidades provinciales de Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife y los Diputados y Senadores canarios. Dicho proyecto de Estatuto, aprobado el 22 de diciembre de 1980, reflejaba esencialmente el anteproyecto de Estatuto elaborado en el seno de la UCD. Este proyecto recogía una suerte de *doble paridad* que, además de dotar del mismo número de representantes a Gran Canaria y Tenerife, también otorgaba un mismo número de diputados a estas dos islas centrales y a las cinco periféricas. Así pues, en el anteproyecto estatutario original de la UCD, dirigido por José Miguel Bravo de Laguna, no se contemplaba aún el equilibrio entre las dos provincias¹⁴⁷. Además, en el proyecto aparecía ya una doble barrera electoral del 3 por ciento autonómico y del 20 por ciento insular. Hay que decir que el proyecto fue aprobado con el apoyo de los representantes de la UCD, partido absolutamente hegemónico en el archipiélago en la época de la transición, y AHI. Por el contrario, rechazaron el proyecto los representantes del PSOE, Unión del Pueblo Canario (UPC) y AM, que mostraron su disconformidad abandonando la Asamblea Mixta, debido fundamentalmente a su posición favorable a la neutralidad militar de Canarias y su rechazo al ingreso de España en la OTAN, un asunto que cobró especial relevancia en el archipiélago (García Rojas, 2003b: 397-400).

Las dificultades que en la tramitación del Estatuto de Autonomía generaron el *pleito insular* y las denuncias de postergación histórica de las islas periféricas frente a las centrales, amenazaban con hacer saltar por los aires el proceso autonómico canario. Por ello, como forma de apaciguar las tensiones entre islas y a fin de buscar el consenso para la aprobación del Estatuto de Autonomía, se alcanzó el *Pacto de Medinaceli*, de 29 de abril de 1982¹⁴⁸, con el que algunos de los diputados más relevantes de la UCD y que intervinieron de forma más directa en la elaboración del Estatuto, trataron de resolver los asuntos más espinosos que se suscitaron durante la discusión de la arquitectura

¹⁴⁷ En este primer diseño del Parlamento de Canarias, la asamblea estaría compuesta por 56 diputados: 14 elegidos en Tenerife; 14 en Gran Canaria; 7 en La Palma; 6 en Lanzarote; 6 en Fuerteventura; 5 en La Gomera; y 4 en El Hierro.

¹⁴⁸ El conocido como *Pacto de Medinaceli*, que adoptó tal denominación por el nombre del restaurante madrileño donde se celebró la reunión, fue firmado por Juan Julio Fernández Rodríguez, presidente regional UCD en Canarias, y los presidentes provinciales de ambas provincias canarias, José Miguel Bravo de Laguna (Las Palmas), y Zenón Mascareño (Santa Cruz de Tenerife).

institucional de la futura autonomía canaria. Entre ellos, pueden destacarse la controversia sobre la capitalidad, la ubicación de las sedes (Parlamento, Gobierno, Tribunal Superior de Justicia, Delegación del Gobierno, etc.) y, por último, el prorrateo de diputados entre las islas (Sánchez Blázquez, 2013: 590-591).

Respecto a esto último, los firmantes del *Pacto de Medinaceli*, en una nueva operación de ingeniería electoral, buscaron introducir un nuevo equilibrio representativo (el provincial) a los ya existentes (el equilibrio de las islas centrales entre sí y el de éstas y las periféricas), en el Proyecto de Estatuto que la Asamblea Mixta había remitido al Congreso de los Diputados. Fue de ese modo como la idea de la *triple paridad* apareció por primera vez en el informe de la Ponencia, manteniéndose posteriormente en el Dictamen de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados en mayo de 1982, bien que esa *triple paridad* se proyectase aún sobre un parlamento de 56 escaños¹⁴⁹.

Ahora bien, el recorte de dos diputados experimentado por El Hierro en favor de Lanzarote y Fuerteventura suscitó un aluvión de críticas por parte de la opinión pública tinerfeña y, sobre todo, herreña. Así, en una reunión del Cabildo de El Hierro celebrada a instancias del senador de UCD Federico Padrón Padrón, se rechazó el reparto de escaños propuesto y se denunció “el centralismo de las dos capitales de provincia”. En esa misma reunión se anunció que se dirigirían a todos los ayuntamientos de la isla para que mostrasen su rechazo y pusieran “todos los medios posibles a su alcance para evitar este atropello que se pretendía realizar con los herreños”. Y es que, tras la aprobación del texto por la Comisión Constitucional, el presidente del Cabildo de El Hierro, Tomás Padrón, llegó a advertir que las corporaciones herreñas “podrían replantearse su participación o no en la futura autonomía de Canarias”; por su parte, la prensa tinerfeña arremetió contra los firmantes del *Pacto de Medinaceli*, y hablaba incluso de “La parida de las paridades” (Sánchez Blázquez, 2013: 597).

Esta complicada tesitura, que había reavivado los viejos recelos entre islas, trató de solventarse en un Comité Regional de la UCD, en mayo de 1982, donde se buscaron soluciones manteniéndose viva la idea de los equilibrios. Con todo, la solución a esta problemática llegaría cuando la tramitación del Estatuto se encontraba ya en el Pleno del Congreso de los Diputados. En dicha sesión, fue uno de los *Padres de la Constitución*, el

¹⁴⁹ En este segundo diseño que incorporaba ya la idea de la *triple paridad*, los 56 diputados del Parlamento de Canarias se distribuían del siguiente modo: 14 elegidos en Tenerife; 14 en Gran Canaria; 7 en La Palma; 7 en Lanzarote; 7 en Fuerteventura; 5 en La Gomera; y 2 en El Hierro.

diputado del PCE Jordi Solé Tura, quien presentó una enmienda transaccional que saldría adelante gracias al apoyo de la UCD y que elevaba el número de diputados a 60¹⁵⁰. Así pues, a fin de lograr el acuerdo, se estableció un prorrateo de escaños que responde a lo que hasta nuestros días se ha venido conociendo como *triple paridad*, esto es, paridad entre el número de escaños de las dos islas capitalinas; paridad entre el total de escaños asignados al conjunto de las islas capitalinas o centrales frente a los del conjunto de las islas no capitalinas o periféricas; y paridad entre los escaños de las islas integradas en cada una de las dos provincias.

Por último, también se estableció definitivamente una doble barrera electoral del 3 por ciento a nivel autonómico y del 20 por ciento a nivel insular, previsión que ya aparecía en el proyecto de Estatuto que presentó en el Congreso de los Diputados y que no variaría en el trámite parlamentario¹⁵¹. En los debates parlamentarios, tanto el tipo de circunscripción como, sobre todo, el prorrateo de escaños entre islas, fueron los asuntos que suscitaron una mayor controversia. Apenas encontramos mención alguna a las barreras. Solo en intervenciones de Jordi Solé Tura en la Comisión Constitucional, en las que defendió sin éxito suprimir los umbrales, porque, según su opinión, el mapa de circunscripciones insulares que se estaba dibujando iba a exigir a los partidos porcentajes de votos superiores para tener opciones de hacerse con escaños, por lo que las barreras serían irrelevantes (Pérez Sánchez, 2016: 71).

Pese a la escasa atención que recibió, lo cierto es que este doble umbral alternativo fue un rasgo absolutamente peculiar del sistema electoral canario, en la medida en que el resto de comunidades establecieron en sus sistemas electorales originarios una única barrera electoral, que en todos los casos se situó en el 3 o en el 5 por ciento, ya fuese a nivel de circunscripción o en el ámbito superior de la comunidad autónoma. La decisión de establecer una doble barrera electoral fue una estrategia de los partidos políticos entonces dominantes en Canarias (PSOE y, sobre todo, UCD) para asegurarse unas mayores cuotas de representación. De un lado, el establecimiento de una barrera autonómica del 3 por ciento perseguía que los partidos mayoritarios (que en las islas pequeñas no tenían esa condición, pues los más votados en esas circunscripciones eran los respectivos partidos insularistas) tuvieran la posibilidad de acceder al reparto de

¹⁵⁰ La fórmula finalmente aprobada reparte los 60 diputados del Parlamento de Canarias de la siguiente forma: 15 elegidos en Tenerife; 15 en Gran Canaria; 8 en La Palma; 8 en Lanzarote; 7 en Fuerteventura; 4 en La Gomera; y 3 en El Hierro.

¹⁵¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, 15 de abril de 1981, p. 303.

escaños en las circunscripciones menores, al haber superado el 3 por ciento en el conjunto de la región.

Por otra parte, el establecimiento de una barrera electoral insular alternativa tuvo que ver con la presión que ejercieron los partidos insularistas para tener alguna opción de conseguir representación parlamentaria a pesar de no alcanzar el 3 por ciento a nivel regional. En concreto, esa fue la intención de Miguel Cabrera, senador por Fuerteventura y representante de AM en la Junta de Canarias. Por lo demás, las principales fuerzas políticas regionales se percataron de lo peligroso que podía ser para sus intereses el hecho de que partidos insularistas de Gran Canaria y Tenerife tuvieran posibilidad de obtener representación, arrebatándoles algunos de los 30 diputados en liza en las islas centrales. Por ello, y una vez hubieron cedido ante las presiones de las islas periféricas en relación a la demanda de paridad, trataron de dificultar que partidos insularistas de las islas más pobladas pudieran acceder al reparto de escaños, situando en un elevado 20 por ciento la cuantía de la barrera electoral insular.

Con estas palabras resumía la justificación de la cuantía del doble umbral electoral el influyente diputado canario de la UCD José Miguel Bravo de Laguna:

“a nosotros nos parece que es bueno que en una región no tengan representación en el Parlamento las fuerzas políticas que no tengan, al menos, el tres por ciento de la representación regional, pero como reconocemos la existencia de la isla como una entidad propia, decimos «salvo que se tenga el veinte por ciento de la representación de la isla». Por lo tanto, nos parece que es un criterio justo y equilibrado para atender lo que debe ser una fuerza mínima a nivel regional y la posibilidad de que en una isla haya una fuerza política con una gran implantación, pero solo en esa isla. Así damos posibilidad, siempre que supere el veinte por ciento, de tener representación en el Parlamento canario”¹⁵².

Esos fueron los principales hitos del diseño del sistema electoral canario. Sin embargo, la polémica y los debates sobre su reforma no tardarían en devolverlo al foco del debate público regional.

2. La reforma electoral de 1996

2.1 La reforma estatutaria de 1996

La primera reforma del sistema electoral canario vino de la mano de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1996. La reforma estatutaria fue un proceso

¹⁵² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm. 244, 27 de mayo de 1982, p. 14129.

complejo 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 del Estatuto, al igual que sucedió durante su elaboración, fue el sistema electoral. De hecho, la tramitación de la reforma 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 (CC), socios en el Gobierno autonómico y de legislatura a nivel nacional¹⁵³, pero rechazada por la oposición autonómica –Partido Socialista Canario-Partido Socialista Obrero Español (PSC-PSOE), Partido Nacionalista Canario (PNC), Independientes de Fuerteventura (IF) y Agrupación Herreña Independiente (AHI)¹⁵⁴ y por un importante abanico de formaciones extraparlamentarias, entre otros, Izquierda Unida Canaria (IUC), principal perjudicado por los umbrales electorales.

A lo largo del trámite, las barreras electorales experimentaron sucesivas alteraciones, gracias al acuerdo entre PP y CC a nivel nacional y regional. Hay que recordar que, 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 (Field, 2016). A su vez, esto supuso que CC y PP formaran un gobierno de coalición (1996-1999) durante la IV legislatura del Parlamento canario. Así, en la proposición de ley que el Parlamento de Canarias 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). Hasta ese momento, la propuesta de reforma del Estatuto aprobada en el Parlamento canario a finales de 1994 se desarrolló dentro de un clima de consenso entre los tres principales partidos (CC, PP y PSOE) en lo relativo a la necesidad de elevar las barreras electorales, bien que existiesen diferencias en la cuantía exacta de dicha elevación (Pérez Sánchez, 2016: 74).

¹⁵³ 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).

¹⁵⁴ 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.

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, sin embargo, se había evaporado la voluntad compartida por los principales grupos políticos de elevar las barreras electorales. Sin ir más lejos, el grupo parlamentario socialista en el Congreso intentó rebajar ligeramente las barreras electorales propuestas desde Canarias, incluso las que había apoyado su propio grupo parlamentario canario. Así manifestó su oposición a la enmienda conjunta formulada por el grupo popular y el canario, que pretendía aumentar las barreras electorales, el diputado socialista y expresidente Canario Jerónimo Saavedra:

“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”¹⁵⁵.

No obstante, en el Congreso PP y CC mantuvieron su compromiso de modificar el texto, estableciendo las barreras electorales 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 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 menor, 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.

La mayoría de autores que han analizado esta reforma electoral coinciden en que fue impulsada con una clara intencionalidad estratégica. Según Ángel Garrorena (2008: 62), estos obstáculos electorales fueron diseñados “para hacer que las fuerzas insulares

¹⁵⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 90, de 24 de octubre de 1996, pág. 2259.

no integradas en Coalición Canaria, al serles casi imposible cubrir tales porcentajes, quedasen fuera de juego”. 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, Juan Fernando López Aguilar (1999: 267) ha señalado que “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 Partido de Independientes de Lanzarote (PIL) de Dimas Martín, de radicación exclusivamente lanzaroteña–, reluctant a coaligarse en la disciplina común de Coalición Canaria”.

Y eso fue precisamente lo que sucedió: en las elecciones autonómicas de 1999, la Federación Nacionalista Canaria (coalición electoral en la que participaba el PIL) no consiguió 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, la manipulación electoral de las barreras electorales parece evidente. Y, más concretamente, el principal impulsor fue CC, que con el aumento de las barreras pretendía incentivar un proceso de coordinación electoral en torno a sus propias siglas entre los partidos insularistas que aún se resistían a confluir en la coalición fundada en 1993. Estamos, pues, ante un ejemplo de reforma que se explicaría por las concesiones que el PP habría realizado a CC para cultivar sus buenas relaciones tanto en el gobierno de coalición a nivel autonómico como en la alianza parlamentaria que mantenían en el nivel nacional.

2.2 La jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las barreras electorales canarias

La reforma electoral supuso la introducción de las barreras más elevadas del panorama electoral autonómico, lo que las dudas jurídico-constitucionales sobre esos exigentes umbrales. Antes de analizar el contenido de la sentencia donde el Tribunal Constitucional tuvo que examinar la constitucionalidad de dichas barreras, conviene subrayar que, de las cuatro sentencias dictadas por el Alto Tribunal sobre barreras electorales (SSTC 75/1985, 72/1989, 193/1989 y 225/1998), dos de ellas han sido sobre Canarias. En sus distintos pronunciamientos, el Tribunal ha admitido barreras de cuantías cada vez más elevadas.

Por lo que respecta a la adecuación constitucional de la barrera del 20 por ciento insular, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse en la STC 72/1989, de 20 de abril, con motivo de un recurso de amparo interpuesto por un candidato que consideraba que dicha barrera vulneraba su derecho a acceder a cargos representativos en condiciones de igualdad (artículos 14 y 23.2 CE). En esa sentencia, el Tribunal sostuvo que dicha barrera era “plenamente razonable y adecuada a las peculiaridades geográficas y poblacionales del archipiélago canario, e incluso pieza necesaria de su régimen electoral [...]; con la indudable finalidad de conformar el Parlamento con representaciones políticas de los ciudadanos de cada una de esas islas [menores], dicho porcentaje del 20 por 100 insular asegura tal finalidad legal al actuar como correctivo del 3 por 100 regional, ya que de no estar así previsto algunas de las circunscripciones electorales no podrían alcanzar representación parlamentaria, dado que su número de votantes, e incluso de electores, no es suficiente para superar el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región”. Por lo que el Alto Tribunal concluía afirmando que “la regla de un porcentaje mínimo, además de no vulnerar el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas, reconocido en el art. 23.2 de la Constitución, en conexión con el 14 del propio texto fundamental, constituye previsión legal, no sólo razonable, sino imprescindible para asegurar que las diversas zonas del territorio de las Comunidades Autónomas tengan representación en sus Asambleas Legislativas -art. 152.1 de la Constitución”. Es decir, el Tribunal Constitucional consideró que, lejos de constituir un obstáculo, la barrera del 20 por ciento insular cumplía la función de permitir la representación a aquellas fuerzas políticas minoritarias en el conjunto de la región, pero relevantes en sus respectivas islas, esto es, los partidos insularistas. Con esa medida, entendió el Tribunal, se daba cumplimiento al mandato de representatividad territorial contenido en el artículo 152.1 de la Constitución.

En cualquier caso, mucho más controvertida resultó la STC 225/1998, de 25 de noviembre. El Defensor del Pueblo interpuso un recurso de inconstitucionalidad frente a la Disposición Transitoria primera del Estatuto de Autonomía de Canarias que contenía las nuevas barreras electorales, obligando a dilucidar si el incremento de las barreras resultaba compatible con el mandato de proporcionalidad dispuesto en el artículo 152.1 CE, así como valorar su repercusión sobre el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos representativos (artículo 23.2 CE) en relación con el derecho de igualdad ante la ley (artículo 14 CE). En el Fundamento

Jurídico 5º de esta sentencia, el Tribunal Constitucional apreció que, de las tres barreras o cláusulas alternativas de acceso al reparto de escaños, las cuales responden a objetivos distintos, la única que podía llegar a producir “una diferencia de trato que pudiera tener una repercusión significativa desde el punto de vista del derecho de sufragio pasivo de los ciudadanos, es la relativa al porcentaje del 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma”. Y aunque “es cierto que la barrera electoral excede en un punto a la barrera del 5 por 100 de los votos válidos en la Comunidad Autónoma, cuya legitimidad este Tribunal ya ha reconocido; pero esta diferencia no es suficiente para que este Tribunal, que no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico, declare la inconstitucionalidad de tal barrera electoral apreciada en el conjunto del sistema electoral canario”.

En el Fundamento Jurídico 7º de la STC 225/1998 el Tribunal reforzaba su argumentación señalando que las dos cláusulas particulares que existían en el sistema electoral canario –ser el partido vencedor en la isla o haber conseguido, como mínimo, el 30 por ciento de los sufragios válidamente emitidos– debían verse no tanto como barreras de exclusión, sino como vías de acceso complementarias, especialmente diseñadas para “asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a las minorías, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio. De este modo, si la primera de las mencionadas cláusulas de exclusión (...) favorece a las fuerzas políticas mayoritarias en la Comunidad Autónoma en favor de la gobernabilidad y estabilidad”, las segundas suponen “un correctivo de la primera en beneficio de la representación de cada isla, permitiendo la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma”.

Así, el rigor de la cláusula general o regional del 6 por ciento de los votos en el conjunto de la comunidad “se corrige, en cierto modo, en las islas menores, por el trato favorecedor de que son objeto las minorías político-territoriales mediante las otras cláusulas contenidas en el mismo precepto legal”. Desde esta perspectiva, la dura limitación que imponía la barrera electoral del 6 por ciento podía ser franqueada por los partidos con fuerte implantación en cualquiera de las islas menores –Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro–, gracias a las cláusulas particulares

que operaban como una vía alternativa de acceso al Parlamento autonómico. Esta última sería una “opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado «hecho insular», circunstancia geográfica específica, propia de las CC.AA. que son territorialmente un archipiélago, y cuya singularidad es tenida en cuenta por la propia Constitución (arts. 69.3 y 141.4)”.

La conclusión alcanzada finalmente por el Tribunal Constitucional es que “la valoración conjunta de este sistema de cláusulas limitativas en el acceso a los escaños no permite afirmar que sea contrario a la proporcionalidad exigida por el artículo 152.1 CE”. En otras palabras, que los nuevos obstáculos electorales establecidos tras la reforma estatutaria no hacen “perder, por sí solos, al sistema electoral canario su carácter proporcional y, por lo tanto, su capacidad para reflejar las principales opciones políticas existentes en aquella Comunidad Autónoma”.

Esta jurisprudencia del Tribunal ha sido criticada con dureza por la mayoría de la doctrina constitucionalista que ha estudiado la cuestión (entre otros, López Aguilar, 1999; Pérez Alberdi, 2001; Garrorena, 2008; Torres del Moral, 2009; Álvarez Gil, 2015; Pérez Sánchez, 2016; Oliver, 2017). Se trata de una sentencia que maneja “argumentos endebles y sin la suficiente claridad expositiva” (Oliver, 2017: 178). De entrada, resulta muy cuestionable que las barreras electorales, en este caso la del 30 por ciento a nivel insular, se justifiquen por su capacidad para asegurar la representación de las diversas zonas del territorio. Como señala Pérez Sánchez (2016: 97), “la misión de la barrera electoral (al contrario que la asignación de escaños) no es asegurar la presencia de nadie, sino todo lo contrario, restringir la presencia de determinados partidos o coaliciones”. Además, el Tribunal desarrolla sus argumentos desde una calculada ambigüedad y no concreta cuál es límite constitucionalmente tolerable de las barreras electorales: según sus propias palabras, “*no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico*”. Problema que el Tribunal, como se verá en el capítulo dedicado a las reformas electorales de Castilla-La Mancha y a la jurisprudencia constitucional al respecto, ha decidido seguir evitando para no encararlo y así tener que precisar unos eventuales límites de las barreras electorales, tal y como hiciese el Tribunal Constitucional Federal alemán al señalar el 5 por ciento como estándar de referencia.

Lo cierto es que la barrera del 6 por ciento autonómico, a pesar de las cláusulas alternativas, constituía un obstáculo desorbitado que suponía una amenaza para el

pluralismo político. De hecho, fuerzas políticas con un importante nivel de apoyo a nivel regional se han quedado sin representación, registrándose porcentajes de votos desperdiciados muy elevados a causa de la barrera. Es por ello que, a mi juicio, se trataba de una barrera electoral que excedía la función que legítimamente deben desempeñar las barreras electorales, a saber: evitar la excesiva fragmentación de los parlamentos y favorecer la gobernabilidad, dentro de una lógica de parlamentarismo racionalizado.

3. La reforma electoral de 2018

3.1 Planteamiento

El tercer bloque del capítulo se centrará específicamente en dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿cómo se explica la materialización de la reforma electoral canaria de 2018?

Cualquier cambio electoral contradice, como sabemos, la idea de que las reformas electorales son un suceso político infrecuente. Ahora bien, la pregunta resulta especialmente relevante en la medida en que las condiciones políticas existentes hacían improbable la reforma electoral canaria. En este sentido, debe tenerse en cuenta que CC, partido que ocupó la presidencia del Gobierno autonómico de forma ininterrumpida desde 1993 hasta 2019, se había opuesto históricamente a la reforma de unas reglas electorales que le han otorgado una sobrerrepresentación sistemática en el Parlamento canario (Fernández Esquer y Montero, 2016). Por ello, rechazaba una reforma electoral en un sentido más proporcional y era especialmente beligerante en su protección de la *triple paridad*. No en vano, sabemos que las reformas electorales son menos probables en sistemas donde las reglas electorales otorgan bonificaciones sustanciales al partido más grande. Esta lógica opera no solo en los sistemas mayoritarios (Blais y Shugart, 2008: 198), sino también en los proporcionales que generan una gran desproporcionalidad debido a una baja magnitud de distrito y/o unas barreras electorales elevadas. Eso explica que CC tratase de impedir también la reforma electoral que finalmente culminó en 2018.

Además, desde su acceso al poder autonómico en 1993, Coalición Canaria ha solido formar gobiernos de coalición, bien con el PP, bien con el PSOE, forzando a sus socios en el ejecutivo a rechazar cualquier intento de reforma electoral. En línea con la evidencia empírica suministrada por Pilet y Bol (2011), parecía cumplirse en este caso la relación entre el tiempo que el partido había permanecido en el poder y su actitud ante la reforma del sistema electoral: los partidos que como Coalición Canaria o sus socios (PP

y PSOE) permanecen durante bastante tiempo en el gobierno están satisfechos con los rendimientos del sistema electoral y son reacios al cambio; por el contrario, suelen ser más partidarios de la reforma electoral aquellos otros partidos que han permanecido poco o ningún tiempo en el gobierno, es decir, aquellos cuyo papel se ha desempeñado básicamente desde la oposición y, por consiguiente, están insatisfechos con el bagaje del viejo sistema electoral.

Así las cosas, ¿cómo se explica esta reforma electoral? En un relevante estudio, Richard Katz (2005: 63) sistematizó las seis situaciones más habituales en las cuales los partidos pueden cambiar, o al menos permitir cambiar, las reglas del juego que les han permitido llegar al poder. Es la segunda de las situaciones la que mejor parece encajar con lo sucedido en el proceso de reforma electoral objeto de estudio: los partidos vencedores, o aquellos que se encuentran en el gobierno, no siempre tienen bajo su control el desarrollo de los acontecimientos relativos al proceso de reforma electoral. En el caso de Canarias, el partido con más escaños y que ocupaba el gobierno, Coalición Canaria, dejó de tener la situación completamente contralada desde que comenzó a gobernar en minoría (diciembre de 2016) y la reforma terminó imponiéndosele por otros actores políticos.

Con todo, no es la primera ocasión en la que CC no tiene la situación completamente bajo control y en la que los restantes partidos podrían haber impulsado eventualmente una reforma electoral en contra de los intereses del partido en el gobierno regional. ¿Cómo explicar entonces la confluencia de voluntades entre partidos *a priori* tan distantes –tanto a nivel ideológico como a nivel de estrategia electoral– para que haya terminado culminando la reforma electoral?

En esta investigación manejo al menos tres explicaciones complementarias que ayudan a esclarecer el éxito del proceso reformista. La primera de ellas tiene que ver con los efectos desplegados por el antiguo sistema electoral. En este sentido, Shugart (2001; 2008) sugiere que una de las condiciones inherentes (*inherent condition*) para la reforma de ciertos tipos de sistema electoral tiene que ver con la incapacidad del sistema electoral para procurar una conexión entre los rendimientos esperables de su naturaleza proporcional o mayoritaria y los efectos realmente generados. Cuando un sistema electoral produce resultados anómalos, puede decirse que las tendencias inherentes al sistema han generado un “fallo sistémico” (*systemic failure*). En esos casos, se liberan las

presiones reformistas subyacentes al sistema y es más probable que la discusión sobre su reforma se plantee seriamente. Algunos autores han subrayado, por ejemplo, que sistemas mayoritarios que producen fenómenos anómalos como las mayorías inversas (*plurality reversals*) o mayorías espurias (*spurious majorities*) –como las acontecidas en Nueva Zelanda en 1978 y 1981 o en Malta también en 1981– pueden alimentar las demandas de reforma electoral (Siaroff, 2003; Shugart, 2008).

Como afirman Blais y Shugart (2008: 189), “las anomalías generalmente conducen a algunos partidos y/o grupos a cuestionar la legitimidad [del sistema] y poner el tema de la reforma electoral en la agenda política”. Aunque estos resultados anómalos no son suficientes por sí solos para producir una reforma electoral y requieren de condiciones contingentes (*contingent conditions*) que actúen como desencadenantes, lo que sí es evidente es que aumentan la probabilidad de que se inicie un proceso de reforma electoral, con independencia de que culmine o no finalmente (Shugart, 2001; 2008). Además, cabe esperar que cuanto más se repitan a lo largo del tiempo este tipo de fenómenos, generarán mayor sensación de frustración e injusticia entre los electores y entre algunos de los partidos políticos.

Del mismo modo que está acreditada esta relación en los sistemas mayoritarios, es probable que se generen presiones reformistas y, eventualmente, una reforma electoral, cuando un sistema electoral de tipo proporcional no cumpla con las expectativas teóricas de garantizar a las distintas fuerzas políticas una representación parlamentaria razonablemente acorde a su apoyo electoral (desproporcionalidad). También sucederá cuando se altere el orden de los partidos en cuanto a su número escaños en el parlamento respecto al orden en cuanto a su número de votos (resultados no monótonos), especialmente cuando ello dé lugar a elecciones con ganadores erróneos (*wrong winner elections*). Y, en fin, cuando se excluya de la representación a partidos con apoyos significativos, produciendo una gran cantidad de votos desperdiciados (*wasted votes*). Pues bien, la desproporcionalidad, el elevado número de votos desperdiciados, los resultados no monótonos o las elecciones con ganador erróneo, eran todos ellos fenómenos que se habían producido con anterioridad en Canarias. Sin embargo, las elecciones autonómicas de 2015 fueron los comicios en los que estos fenómenos se produjeron de forma simultánea y de modo más flagrante, resultando difícilmente comprensibles para importantes sectores de la opinión pública canaria.

La segunda de las explicaciones tiene que ver con las dinámicas multinivel que se han dado en este proceso reformista. La reforma electoral se ha debatido tanto a nivel regional en la Comisión de estudio del Parlamento de Canarias, como a nivel nacional durante la tramitación de la reforma estatutaria en las Cortes Generales. Hay que tener en cuenta que los Estatutos de Autonomía, para poder ser reformados, además de contar con el visto bueno del Parlamento autonómico, tienen que ser aprobados por el Congreso y el Senado.

Como es sabido, los partidos nacionalistas y regionalistas en España se han caracterizado por tener una influencia considerable en las legislaturas donde existe un gobierno minoritario con necesidad de apoyos parlamentarios, comportándose a nivel nacional más como “buscadores de políticas” (*policy-seeking*) que como “buscadores de cargos” (*office-seeking*) (Heller, 2002; Field, 2016). Esto es lo que sucedió en la primera parte de la XII legislatura nacional, donde el gobierno en minoría del Partido Popular (PP) presidido por Mariano Rajoy (octubre de 2016-junio de 2018) se vio obligado a buscar el apoyo, entre otros, de pequeños partidos nacionalistas canarios para la investidura y, sobre todo, para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado del año 2018. Entre otras cuestiones pertenecientes a la denominada “agenda canaria”, tales como la financiación autonómica o la inversión en infraestructuras para el archipiélago, tanto Coalición Canaria como Nueva Canarias exigieron contrapartidas relacionadas con el nuevo Estatuto de Autonomía y el nuevo Régimen Económico y Fiscal (REF). El único representante de este último partido, Pedro Quevedo –apodado por los medios de comunicación como *el diputado 176* por su posición decisiva en la aritmética parlamentaria para inclinar las mayorías de un lado o del otro– efectuó reivindicaciones específicas sobre la reforma electoral que a la postre resultaron determinantes para la consecución de la misma.

La tercera de las explicaciones tiene que ver con el papel que ha desempeñado la sociedad civil organizada en este proceso reformista en torno al foro cívico *Demócratas para el Cambio*. Las aproximaciones asimilables a la teoría de la elección racional asumen como principal factor explicativo de la reforma de los sistemas electorales las estrategias y comportamientos de las élites partidistas; unas élites 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 (entre otros, Colomer, 2003; Benoit, 2004, 2007). Estos

autores 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 de un cambio en el sistema electoral.

Sin embargo, Alan Renwick (2010), en su relevante contribución a la literatura dedicada al estudio de las reformas electorales, se encarga de distinguir distintos tipos de procesos de reforma electoral existentes en función de quién lleva el peso de la reforma en mayor medida: la sociedad o los políticos. Los procesos de reforma electoral *elite majority imposition* son aquellos en que los partidos con capacidad para llevar a cabo la reforma electoral deciden avanzar hacia un sistema electoral alternativo que mejora sus perspectivas electorales. Mientras que los procesos *elite-mass interaction* son aquellos en los que el desarrollo de la reforma electoral no depende sólo de las élites partidistas, sino también de la sociedad civil como actor esencial, debido a que los políticos pierden el dominio de la situación. En este último tipo de procesos de reforma electoral que Renwick (2010: 167-238) denomina *elite-mass interaction*, una minoría de políticos con afanes reformistas pueden acabar teniendo éxito al implementar una reforma electoral, como reacción a una desafección ciudadana –real o percibida–. Bajo esas circunstancias, la posición de los políticos que protegen el *statu quo* es débil, mientras que la posición de los reformistas es más fuerte y puede acabar imponiéndose, debido a que cuentan con el respaldo de la sociedad. En este sentido, evidencia empírica reciente referida a las reformas electorales orientadas hacia una mayor personalización de los sistemas electorales, subraya el importante rol de los ciudadanos en los procesos de reforma electoral (Renwick y Pilet, 2016).

El caso del proceso de reforma electoral de Canarias se caracteriza por la existencia de un foro ciudadano fundado en 2007, Demócratas para el Cambio (DPC), sin vínculos partidistas, y cuya razón de ser era la de promover la reforma del sistema electoral canario. La naturaleza de DPC como actor político es bastante similar a las de los grupos de interés. Ahora bien, la particularidad de DPC radica en que sus estrategias y repertorios de actuación para influir en el proceso político se han alternado entre las propias de los grupos *insider* y las de los *outsider* (Maloney *et al.*, 1994). Así, a lo largo de su trayectoria, pero especialmente en los primeros años de actividad, DPC se caracterizó por desarrollar estrategias *outsiders*, dirigidas a concienciar a la opinión pública de la existencia de un grave problema democrático con relación al sistema electoral, interviniendo para ello en distintos medios de comunicación y redes sociales,

convocando actos públicos y manifestaciones cuando lo consideraron preciso, y elaborando estudios e informes con la colaboración de politólogos y juristas que subrayaban los déficits del sistema electoral canario. Con el paso del tiempo, y a medida que DPC comenzó a granjearse un prestigio en el ámbito social, académico, mediático y político por su rigor en el análisis, comenzó a desarrollar, siempre en paralelo, estrategias *insiders* o institucionalizadas, orientadas a influir directamente en las instituciones y partidos políticos.

Para poner a prueba estas explicaciones, se analizará el conjunto del proceso reformista que abarca desde mayo de 2015 (elecciones al Parlamento de Canarias) hasta octubre de 2018 (aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias). Así, se identificarán las principales fases e hitos del proceso reformista y se reconstruirán las negociaciones entre los principales actores que han formado parte del proceso de reforma electoral. Un proceso negociador cuya particularidad radica en que se ha desarrollado en distintas arenas políticas, la autonómica y la nacional, y en algunas fases de forma simultánea. Por ello, se examinará la evolución de las posiciones de los principales partidos canarios tanto en el Parlamento regional como en las Cortes Generales, así como el papel desempeñado por el foro cívico Demócratas para el Cambio en el desarrollo de los acontecimientos.

Se emplearán una serie de técnicas cualitativas, al ser la mejor estrategia posible para conocer en profundidad los factores clave que han condicionado el desarrollo del proceso, la posición, objetivos y estrategias de los actores, así como el contenido final de la reforma. En primer lugar, se efectúa un análisis de los documentos que se han ido produciendo a lo largo de los diferentes trámites parlamentarios, con el propósito de conocer cuáles han sido las posiciones que oficialmente han ido manteniendo los distintos partidos en las instituciones en torno a la cuestión de la reforma electoral. Para ello se estudiarán tanto los trámites parlamentarios que han tenido lugar en el Parlamento de Canarias y, concretamente, en su Comisión de estudio; como aquellos otros que se han producido en el Congreso de los Diputados y el Senado, Cámaras en las que se ha tramitado la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Como complemento de lo anterior, también se realizan remisiones a las noticias aparecidas en la prensa regional sobre algunos de los principales hitos del proceso reformista que han tenido lugar fuera de los canales institucionales.

Asimismo, se ha realizado un total de catorce entrevistas individuales, presenciales (excepto una telefónica) y semiestructuradas, a algunos de los principales responsables políticos que formaron parte de las negociaciones sobre la reforma electoral. Este tipo de entrevistas son especialmente idóneas para estudios de caso, pues admiten preguntas más largas y detalladas, proporcionan más flexibilidad, y resultan una fuente de datos rica y densa al permitir a los investigadores repreguntar y profundizar en las experiencias de las personas entrevistadas (Halperin y Health, 2017: 286-287).

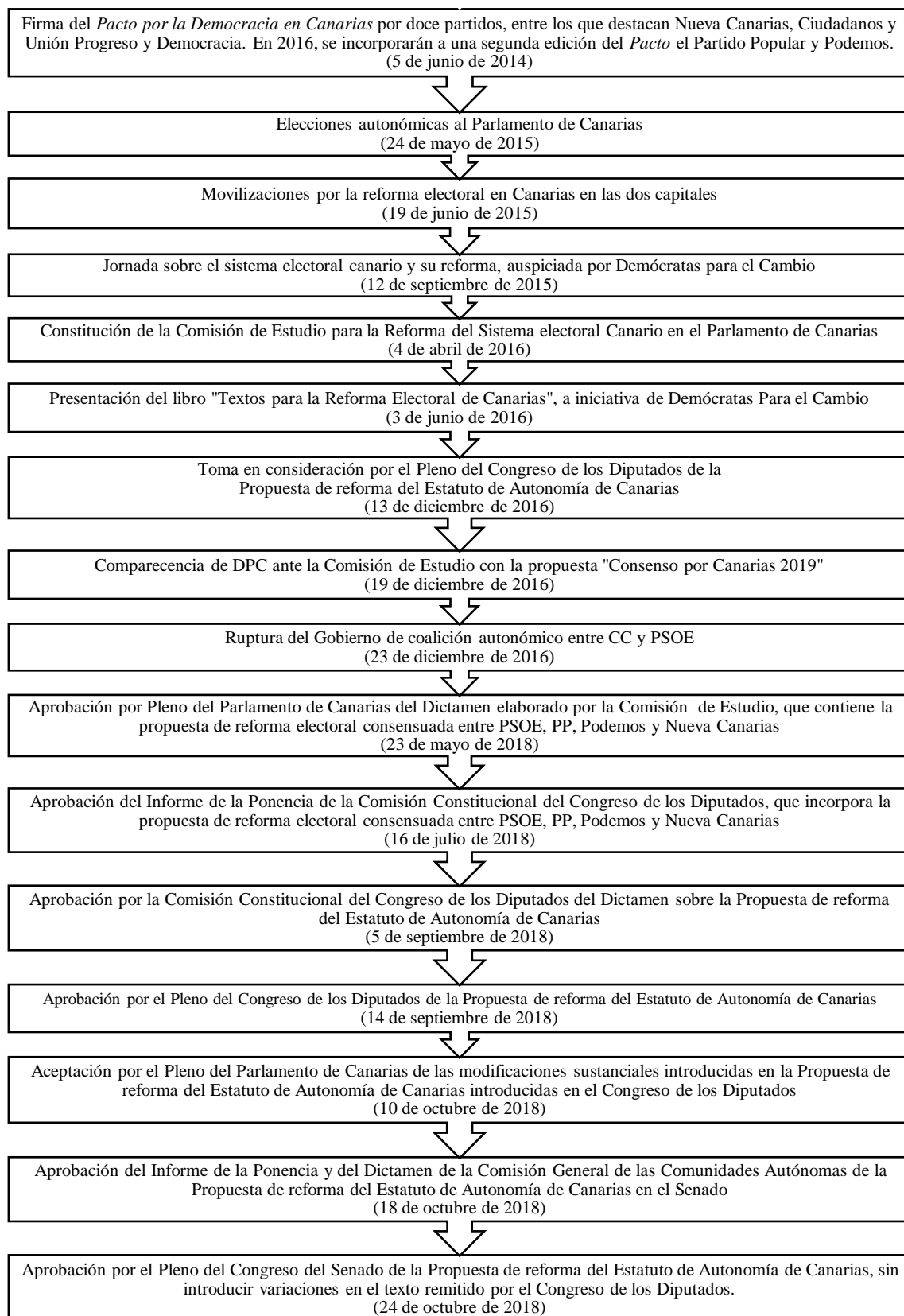
Concretamente, se ha entrevistado a un representante de cada uno de seis de los partidos presentes en el Parlamento de Canarias (Coalición Canaria, PSOE, PP, Podemos, Nueva Canarias y Agrupación Herreña Independiente), y que participaron en la Comisión de estudio sobre la reforma del sistema electoral canario. Con ello se pretendía conocer las posiciones mantenidas por sus respectivos partidos políticos en las discusiones que tuvieron lugar en dicha Comisión. También se les preguntó sobre su perspectiva acerca de cómo se forjó el acuerdo sobre una propuesta de reforma electoral concreta acordada en las conclusiones de dicha Comisión de estudio y que posteriormente se introdujo como enmienda en la reforma estatutaria que estaba tramitándose en el Congreso de los Diputados. Finalmente, se les preguntó sobre las que, en su opinión, fueron las causas que explican que la reforma electoral se produjese en esa legislatura concreta.

Además, se ha entrevistado a varios representantes de esos mismos grupos políticos en el Congreso de los Diputados que formaron parte de la Ponencia que estudió las enmiendas presentadas a la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Con ello se buscaba conocer hasta qué punto la propuesta alcanzada por cuatro formaciones políticas en las conclusiones de la Comisión de Estudio en Canarias pudo condicionar la enmienda introducida al Estatuto en lo referente al sistema electoral. Se les preguntó sobre cómo transcurrieron los debates en torno a la cuestión electoral en el seno de la Ponencia que discutió el conjunto de las enmiendas presentadas a la propuesta de reforma estatutaria. Y también se les preguntó sobre los motivos que, a su juicio, ayudan a entender que la reforma electoral terminara aprobándose.

También se ha entrevistado a un total de cinco senadores de esos mismos partidos (a los que debe sumarse ahora a una senadora de Agrupación Socialista Gomera) para conocer su visión sobre la reforma electoral y sobre la tramitación del Estatuto en el Senado en lo que supuso la fase final del proceso reformista.

Analicemos detenidamente cada una de las fases en las que desarrolló el proceso reformista, que va desde junio de 2014 (firma de la primera edición del *Pacto por la Democracia en Canarias*) hasta octubre de 2018 (aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias). En la figura 8.1. se resume la secuencia de los principales hitos del proceso de reforma del sistema electoral del Parlamento de Canarias tanto a nivel regional como nacional.

Figura 8.1. Secuencia de los principales hitos del proceso de reforma electoral



Fuente: Elaboración propia.

3.2. Las elecciones autonómicas de 2015 y la creación de la Comisión de Estudio

Las elecciones autonómicas de 24 de mayo de 2015 arrojaron unos sorprendentes resultados (Tabla 8.2).

Tabla 8.2. Resultados de las elecciones autonómicas de Canarias en 2015

Partidos	Votos	Escaños	% Votos	% Escaños	% Prima/Penalización
PSOE	182.006	15	19,53	25	+ 5,47
PP	170.129	12	18,26	20	+ 1,74
CC-AHI	166.979	18	17,92	30	+ 12,08
Podemos	133.040	7	14,28	11,67	- 2,61
NC	93.634	5	10,05	8,33	- 1,72
Ciudadanos	54.375	-	5,84	-	- 5,84
Unidos	23.428	-	2,51	-	- 2,51
Canarias Decide (IUC-Los Verdes)	20.027	-	2,15	-	- 2,15
PACMA	11.296	-	1,21	-	- 1,21
UPyD	7.819	-	0,84	-	- 0,84
ANC	5.635	-	0,6	-	- 0,6
ASG	5.090	3	0,55	5	+ 4,45

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Parlamento de Canarias.

De entrada, la configuración de un sistema de acceso al reparto de escaños en cada circunscripción insular basado en una triple vía alternativa (superar el 6 por ciento de los votos autonómicos, el 30 por ciento de los votos insulares, o ser la lista más votada de la respectiva circunscripción), supuso que unos 153.000 votos (más del 17 por ciento de los votos dirigidos a las distintas candidaturas) se convirtieran en votos desperdiciados (*wasted votes*). Se trata a todas luces de una cifra realmente elevada. La barrera electoral del 6 por ciento autonómico impidió obtener representación a una fuerza política como Ciudadanos (Cs), que con el 5,84 por ciento de los votos en el conjunto de la región (cerca de 55.000 sufragios), no consiguió representación parlamentaria.

Otro de los resultados sorprendentes tiene que ver con que un pequeño partido como Agrupación Socialista Gomera (ASG), que obtuvo apenas 5.000 votos (0,55 por ciento del total del voto autonómico), se hiciese con tres escaños, debido a la enorme sobrerrepresentación de las islas no capitalinas (en este caso, La Gomera) frente a las islas capitalinas. De este modo, ASG obtuvo 3 diputados, mientras que otras seis candidaturas con un porcentaje de voto superior no recibieron ningún escaño. Es decir, se dio la paradoja de que un partido como Cs se quedase sin representación parlamentaria con más de 50.000 votos, mientras que otro como ASG se hiciese con tres representantes con poco más de 5.000. En la circunscripción de Gran Canaria, por ejemplo, CC consiguió un escaño, a pesar de tener menos votos que Cs, partido que no pudo obtener representación por no superar ninguna de las barreras electorales.

Por último, el sistema electoral canario produjo un sorprendente caso de *wrong winner election*, inédito en la historia del conjunto de comicios autonómicos, y que de nuevo subraya el carácter excepcional de los rendimientos del sistema electoral en cuestión: CC-AHI, la tercera candidatura en porcentaje de votos (17,92 por ciento) se convirtió en la coalición con más escaños en el parlamento (18), por delante de PSOE (15) y PP (12), que obtuvieron ambos un porcentaje de votos superior (19,53 y 18,26 por ciento, respectivamente).

Estos resultados dieron lugar un intenso debate sobre los rendimientos del sistema electoral. La mayoría de los entrevistados coincidieron en que dichos resultados produjeron una importante indignación ciudadana que, sin duda, contribuyó a situar el tema en la agenda política. Esto es algo que reconocía la senadora de ASG en una de las entrevistas: “Creo que sí ha tenido peso, porque, al fin y al cabo, a todos los partidos políticos les interesa la opinión pública y actúan en consecuencia en algunas ocasiones (...). Estoy convencida al 90% de que ese factor jugó a favor de que esto se produjera”. Esta idea también se extrae con toda claridad de las palabras de un diputado de Podemos en el Parlamento de Canarias: “Un elemento que genera mucha indignación es que en mayo de 2015 Ciudadanos se quedase fuera del Parlamento de Canarias con 50.000 votos, y Casimiro Curbelo [líder de Agrupación Socialista Gomera] entrase en el Parlamento con 5.000 votos y tres diputados. Esta circunstancia es tan fácil de explicar, y es tan apabullante, que yo creo que generó un impulso que acabó en esas manifestaciones que vimos al principio [de la legislatura] y en las que estábamos todas las fuerzas políticas, desde la derecha más populista a la izquierda radical”.

En efecto, pocas semanas después de las elecciones, el 19 de junio de 2015, se produjeron importantes movilizaciones promovidas por el foro cívico Demócratas para el Cambio en las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, bajo el lema *Reforma Electoral Canaria ¡Ya!*¹⁵⁶. A esas movilizaciones se sumaron algunos de los principales partidos del archipiélago, a excepción de CC y PSOE (si bien es cierto que de esta última organización política acudió encabezando la manifestación el alcalde de Las Palmas de Gran Canaria, el socialista Augusto Hidalgo). Buena parte de los entrevistados coincidía en el éxito de la manifestación y en la irritación ciudadana que evidenciaba. Sirva de ejemplo las palabras de la senadora de NC: “La manifestación que convocó Demócratas Para el Cambio fue un triunfo. Eso demostraba la inquietud de la ciudadanía”.

A raíz de estos acontecimientos, PP, NC y Podemos registraron de manera conjunta la primera iniciativa parlamentaria de la IX legislatura canaria, consistente en la solicitud de apertura de una Comisión de estudio para la reforma del sistema electoral¹⁵⁷. Es decir, tan solo nueve días después de la constitución del Parlamento canario y cuatro días antes de la sesión de investidura del Presidente del Gobierno de Canarias, tres grupos parlamentarios ideológicamente dispares se pusieron de acuerdo para priorizar el asunto de la reforma electoral desde el mismo arranque de la legislatura, debido a la labor de mediación realizada por DPC. Y ello, a pesar de que, a esas alturas, ni PP ni Podemos se habían sumado al *Pacto por la Democracia en Canarias*, el mayor compromiso entre distintas fuerzas políticas para reformar el sistema electoral.

Conviene retrotraerse a los orígenes del *Pacto*, pues es el germen del acuerdo en torno a una propuesta conjunta de reforma electoral. El 5 de junio de 2014, un total de doce organizaciones políticas canarias, entre las que destacan Cs, UPyD y NC (este último, único partido con representación parlamentaria inicialmente), suscribieron un acuerdo de mínimos en el que compartían la necesidad de reformar el sistema electoral. Gracias al esfuerzo de DPC por impulsar el *Pacto*, a este compromiso se acabarían sumando a lo largo de 2016 dos nuevas formaciones con mayor relevancia que las hasta entonces firmantes (Podemos y PP). Así, todos esos partidos respaldaron una segunda

¹⁵⁶ “Miles de personas claman en Las Palmas de Gran Canaria por una reforma de la ley electoral canaria”, artículo publicado en *El diario.es/Canarias ahora*, el 20 de junio de 2015. Disponible en: http://www.eldiario.es/canariasahora/politica/reforma-electoral-canaria-movilizacion_0_400360740.html. [Consulta: 7 de marzo de 2020]

¹⁵⁷ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias. IX Legislatura, núm. 7, 8 de julio, 2015.

edición del pacto, en la que se acordaron tres puntos básicos sobre los que empezar a construir un consenso para alcanzar una nueva norma electoral canaria: 1) Reducir las barreras electorales (sin precisar su número ni su cuantía); 2) Mejorar la proporcionalidad (sin concretar la forma de hacerlo); 3) Que la nueva norma electoral estuviese vigente antes de la convocatoria de elecciones autonómicas de 2019¹⁵⁸.

La paulatina incorporación de distintos partidos al *Pacto* evidencia cómo en los procesos de reforma electoral, los partidos no sólo definen su posición conforme a las consecuencias que esperan sobre unas nuevas reglas electorales, sino también a partir de los costes que puede tener frente al electorado la posición mantenida a lo largo del proceso reformista (*act-contingent motivations*) (Reed y Thies, 2001; Renwick, 2010; Shugart, 2008). En los procesos *elite-mass interaction*, en los que la ciudadanía es un actor central en el impulso de una reforma, este tipo de consideraciones puede suponer que los partidos muestren su apoyo a una reforma que no es de su agrado o que muestren mayor flexibilidad en sus posiciones en aras del consenso. Cuando, como era el caso, buena parte de la opinión pública es favorable a la reforma electoral, los partidos tienen buenas razones para situarse en el lado reformista o, al menos, no aparecer como los culpables de obstaculizar dicha reforma, lo que les podría ocasionar una pérdida de votos.

Una vez analizado el *Pacto*, y retomando los acontecimientos que se fueron sucediendo tras las elecciones autonómicas de mayo de 2015, DPC continuó con su labor de divulgación y sensibilización acerca de las disfunciones del sistema electoral canario tras el verano de 2015, organizando jornadas en las que reunieron a expertos, representantes políticos de distintos partidos y ciudadanos que debatieron acerca del sistema electoral y su reforma¹⁵⁹. Fruto de esas actividades, DPC impulsó la publicación de un libro sobre el sistema electoral y su cambio que acabaría teniendo ascendencia en los debates posteriores sobre la reforma electoral¹⁶⁰ (Pérez y Mujica, 2016). Los distintos expertos participantes en la obra colectiva, aun desde diversas disciplinas aproximaciones, coincidieron en el diagnóstico y las conclusiones: el sistema electoral

¹⁵⁸ Véase la web del *Pacto por la Democracia en Canarias*. Disponible en: <https://pactoporlademocraciaencanarias.files.wordpress.com/2016/10/pacto-por-la-democracia-en-canarias-2c2aa-ediciocc81n-2016.pdf> [Consulta: 7 de marzo de 2020]

¹⁵⁹ “Demócratas para el Cambio organiza una jornada sobre la reforma electoral”, artículo publicado en *Canariasahora*, el 1/9/2015. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/Democratas-Cambio-organiza-jornada-electoral_0_426258235.html [Consulta: 7 de marzo de 2020]

¹⁶⁰ “El sistema electoral se reforma sobre el papel”, artículo publicado en *La Provincia. Diario de Las Palmas*, el 3 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.laprovincia.es/canarias/2016/06/03/sistema-electoral-reforma-papel/829143.html> [Consulta: 7 de marzo de 2020]

canario padecía importantes deficiencias en perspectiva comparada y precisaba de una reforma que las corrigiese.

Entretanto, la presión ejercida por la ciudadanía, así como por algunos partidos políticos, hicieron que, en enero de 2016, fueran los propios partidos que apoyaban al gobierno, CC y PSOE, los que registraran una segunda solicitud de apertura de una comisión de estudio con el mismo objeto. Por lo que, finalmente, y tras acuerdo de todos los grupos políticos tanto de la oposición (PP, Podemos y NC) como los que entonces sustentaban al gobierno (CC y PSOE), el Parlamento de Canarias aprobó el 16 de febrero de 2016, con 53 votos afirmativos, ninguno negativo y la abstención de los 3 diputados de ASG, la apertura de una Comisión de Estudio sobre la reforma del sistema electoral canario¹⁶¹, que se constituyó formalmente el 4 de abril de 2016¹⁶².

Con la creación de la Comisión de estudio se trasladó a las instituciones lo que hasta entonces era un asunto debatido solamente en los ámbitos académico y mediático. La discusión sobre la reforma electoral se situó entonces en el centro de la agenda política, al recibir una importante cobertura informativa en los más de dos años en los que la Comisión desarrolló sus trabajos. En dicha Comisión se debatió ampliamente sobre la reforma, y en ella participaron y expusieron sus diagnósticos y propuestas de reforma partidos extraparlamentarios (Izquierda Unida Canaria y Cs, entre otros), un buen número de expertos llamados por los partidos, así como el foro cívico DPC. Precisamente, en representación de DPC, compareció en la Comisión de estudio, el 19 de diciembre de 2016, su presidente Vicente Mujica, donde presentó su propuesta reformista: *Consenso por Canarias 2019*¹⁶³. Los pilares centrales de esta propuesta consistían en el aumento del número de diputados del Parlamento, la reducción de las barreras electorales y la reserva de una parte de los escaños para la creación de un “colegio” o “bolsa” de restos como forma de aumentar la proporcionalidad¹⁶⁴. A pesar de que hasta entonces DPC había

¹⁶¹ Para ver los debates sobre la solicitud de apertura de la Comisión de Estudio, véase el Diario de Sesiones del Parlamento de Canarias, IX Legislatura, núm. 21, 16 de febrero de 2016.

¹⁶² Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, IX Legislatura, núm. 256, 3 de agosto de 2016.

¹⁶³ El vídeo de la comparecencia de Vicente Mujica Moreno en la Comisión de estudio en representación de Demócratas Para el Cambio el día 19 de diciembre de 2016, está disponible en la web oficial del Parlamento de Canarias: http://www.parcn.es/reuniones/asuntos.py?ID_SESION=09033600011

¹⁶⁴ La propuesta consistía en el aumento a 69 del número de diputados del Parlamento; en una reducción de las barreras electorales al 3% autonómico y 15% insular; y en la adopción de un sistema mixto en la distribución de escaños, de forma que 48 escaños se repartiesen en circunscripciones de ámbito insular (12 Tenerife y Gran Canaria; 6 La Palma, Fuerteventura y Lanzarote; 3 El Hierro y La Gomera) y los 21 escaños restantes se distribuyesen a través de un mecanismo de colegio o bolsa de restos, en el que se aprovecharan los cocientes mayores no usados para atribuir los 48 escaños insulares. El texto íntegro de la propuesta *Consenso por Canarias 2019* se encuentra disponible en la web oficial de DPC:

respaldado como solución la creación de una circunscripción autonómica, la propuesta de DPC fue planteada ante la Comisión como un elemento novedoso que buscaba acercar posturas entre los partidos. Con todo, la posición de DPC, tanto en la Comisión como a lo largo del proceso, fue la de plantear una propuesta abierta a la discusión y modificable en aras de alcanzar un consenso mayoritario.

Finalmente, el 23 de mayo de 2018, y tras dos años de trabajo, el Pleno del Parlamento de Canarias aprobó el dictamen elaborado por la Comisión de estudio sobre la reforma del sistema electoral canario¹⁶⁵. El dictamen contiene en su parte final un acuerdo sobre una propuesta conjunta de reforma del sistema electoral, consensuada entre cuatro grupos políticos (PP, PSOE, Podemos y Nueva Canarias) que representaban 39 de los 60 diputados del Parlamento de Canarias.

La propuesta consistía en los siguientes cuatro puntos. Respecto al tamaño del parlamento, se acordaba su aumento a 70 diputados. Con relación al número de circunscripciones, se mantenían las siete de ámbito insular, a las que se añadía una nueva circunscripción de carácter autonómico, pero no como mera posibilidad –como se contemplaba en la propuesta de reforma estatutaria que se tramitaba en el Congreso–, sino de forma efectiva. Con relación al número de diputados por circunscripción, las insulares mantenían el número de escaños del que disfrutaban (excepto Fuerteventura, que ascendía de 7 a 8 diputados), mientras que a la nueva circunscripción autonómica se le asignaban 9 diputados. Por último, en referencia a las barreras electorales, se proponía su reducción al 4 por ciento autonómico y al 15 por ciento a nivel insular.

Por su parte, CC y ASG votaron en contra, presentando sendos votos particulares, en los que defendían el mantenimiento de la *triple paridad*¹⁶⁶. Estos dos partidos, que juntos sumaban 21 diputados, impidieron que la propuesta acordada por los otros cuatro grupos políticos pudiese culminar en una ley electoral aprobada por el Parlamento de Canarias. No en vano, el antiguo Estatuto de Autonomía exigía una mayoría hípercualificada de al menos dos tercios de diputados (40 de 60) para reformar el sistema electoral *provisionalmente* contenido en la disposición transitoria del propio Estatuto. Es

<https://reformaelectoralcanaria.files.wordpress.com/2017/02/consenso-por-canarias-2019-propuesta-de-reforma-electoral-de-dpc-para-web1.pdf>

¹⁶⁵ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias. IX Legislatura, núm. 206, 21 de mayo, 2018.

¹⁶⁶ “ASG presenta un voto particular para mantener "a ultranza" la triple paridad en el sistema electoral”, artículo publicado en *Canariasahora*, el 14 de mayo de 2018. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/ASG-presenta-particular-mantener-electoral_0_771323781.html

decir, CC y ASG, aunque no pudieron condicionar el contenido del dictamen de la Comisión de estudio al encontrarse en minoría, sí pudieron ejercer su poder de veto (por un solo diputado) y bloquear un eventual intento de reformar la ley electoral canaria por parte de los cuatro partidos reformistas.

Ahora bien ¿cómo se explica la confluencia de los partidos en torno a los distintos puntos del acuerdo final? Conviene diferenciar en este punto el acuerdo en torno a las barreras electorales –más sencillo de alcanzar– del acuerdo sobre la creación de una nueva circunscripción autonómica –más complicado–.

La disminución de la cuantía de las barreras electorales fue una cuestión relativamente pacífica, en la medida en que todos los partidos, incluidos CC y ASG, eran favorables a su reducción. La propia propuesta de reforma estatutaria pactada entre CC y PSOE al final de la anterior legislatura (VIII legislatura canaria) preveía su disminución al 3 por ciento autonómico y al 15 por ciento insular. Esta posición concitaba un consenso entre la mayoría de los partidos. Sin embargo, en el transcurso de las discusiones en la Comisión de estudio, el PP se desmarcó y decidió apostar por una barrera del 5 por ciento autonómico¹⁶⁷. El resto de partidos reiteraron su posición inicial del 3 por ciento autonómico. De modo que, finalmente, se llegó a la posición intermedia del 4 por ciento en aras del consenso, un porcentaje sin precedentes en las barreras electorales empleadas en otros sistemas electorales españoles, que se sitúan como hemos visto o en el 3 por ciento o en el 5 por ciento. Como reconoce un diputado autonómico de Podemos que participó en las negociaciones con relación a la barrera autonómica, “el máximo oponente fue el Partido Popular; ellos no querían bajar del 5%. Y en ese toma y daca, en ese tira y afloja, pues se decidió el 4% como un punto de encuentro”.

Más dificultad existió en torno al mecanismo para conseguir una mayor proporcionalidad y una disminución en la desigualdad del voto entre electores. La primera premisa acordada por los grupos políticos, que condicionó el rango de soluciones posibles, fue que la manera de conseguir los objetivos señalados no pasaría por sustraer ningún escaño a ninguna de las siete circunscripciones insulares existentes. A la mayoría de partidos les resultó inasumible el coste, tanto a nivel organizativo interno como en

¹⁶⁷ “Las nuevas barreras electorales podrían ser del 5% regional y el 15% insular a propuesta del PP”, artículo publicado en *Canariasahora*, el 13 de junio de 2017. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/politica/barreras-electorales-ciento-propuesta-PP_0_654085617.html

términos de opinión pública, de plantear una propuesta que redujese la representación de las islas no capitalinas. Como he mostrado al explicar los debates del diseño original del sistema electoral canario, la manifestación más clara del *insularismo político* en materia electoral reside en la defensa a ultranza de la sobrerrepresentación de las islas no capitalinas, cuyos ciudadanos y políticos son extremadamente sensibles a esta cuestión. De modo que los principales partidos que abogaban por la reforma acordaron mantener intacto el prorrateo de diputados hasta entonces existente, la *triple paridad*, y mejorar la proporcionalidad mediante el incremento del tamaño del parlamento, es decir, mediante la adición de nuevos escaños que permitía el Estatuto de Autonomía entonces vigente.

Así pues, una vez decidido que el aumento de la proporcionalidad se alcanzaría mediante un aumento en el número de escaños y no mediante una nueva redistribución de los mismos entre las circunscripciones existentes, se barajaron tres opciones distintas. La primera fórmula planteada, defendida inicialmente por NC y –aunque con menor concreción– también por el PP, consistía en la asignación directa de diputados adicionales a las islas infrarrepresentadas (Gran Canaria y Tenerife). La segunda fórmula, defendida históricamente por el PSOE y también –aunque con un planteamiento mucho más ambicioso– por Podemos, consistía en la creación de una “lista regional” o circunscripción autonómica complementaria, que englobara a todos los electores canarios. Por último, Demócratas Para el Cambio propuso un tercer modelo que trataba de acercar posturas entre los dos modelos anteriores, y que consistía en la reserva de algunos escaños que se asignarían mediante el mecanismo del colegio o bolsa de restos (cocientes no usados tras aplicar la fórmula D’Hondt), inspirado en una propuesta planteada años atrás en el Principado de Asturias pero que nunca llegó a prosperar¹⁶⁸. Como sostuvo Vicente Mujica durante la entrevista, “se pretendía ofrecer una fórmula de posible consenso entre las dos grandes opciones que venían planteándose por los partidos políticos en bloques dicotómicos: por un lado, se proponía incrementar la representación de las circunscripciones infrarrepresentadas de Gran Canaria y Tenerife con un aumento en la asignación directa de diputados a estas islas; por otro lado, se proponía hacerlo por medio de una circunscripción regional complementaria, que indirectamente mejoraría la representación de estas islas con mayor población”.

¹⁶⁸ Proposición de los Grupos Parlamentarios Socialista, de Izquierda Unida y Ciudadanos de Ley del Principado de Asturias de reforma de la Ley del Principado de Asturias 14/1986, de 26 de diciembre, sobre el régimen de elecciones a la Junta General. *Vid.* Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias (núm. 19.1), 3 de febrero de 2016.

Lo cierto es que, durante algunos momentos, los partidos reformistas estuvieron dispuestos a ceder en sus posiciones iniciales y confluir en torno a esta propuesta de consenso sugerida por DPC¹⁶⁹. Sin embargo, hubo un giro repentino del PP, que, con el fin de sumar al bloque reformista a CC y poder así realizar la modificación del sistema electoral a través la ley electoral de Canarias, propuso avanzar hacia la fórmula de la circunscripción autonómica de 9 escaños, cosa que todos los partidos acabaron aceptando. Así lo relata el diputado autonómico de Podemos que participó en esas negociaciones:

“Primero, se plantea por parte de Nueva Canarias el colegio de restos como una de las posibles opciones a la que los demás nos fuimos sumando. Pero en un momento dado, el Partido Popular, que al principio se negaba a la lista archipelágica, plantea una reunión en Las Palmas de Gran Canaria. Nos llama Australia Navarro [PP], casi de un momento para otro, nos vemos en una cafetería que está justo enfrente del ayuntamiento. Y ahí nos reunimos Ángel Víctor Torres [PSOE], Román Rodríguez [NC], Luis Campos [NC], Australia Navarro y yo [Podemos]. Y en esa reunión, Australia nos dice que hay que apostar por la lista regional. Que ellos han estado mirando, han estado viendo, y que es una oportunidad para sumar a Coalición Canaria. Nosotros y el PSOE nos sentíamos más cómodos con la lista regional, puesto que era una propuesta que se acercaba más a lo nuestro. (...) Nueva Canarias, a pesar de que no era su planteamiento principal, acepta. Y empezamos a moverlo”.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos desplegados por los partidos reformistas para alcanzar un consenso amplio, CC rehusó el ofrecimiento. En su Consejo Político Nacional –máximo órgano del partido entre Congresos– del 3 de marzo de 2018, tras valorar la invitación del resto de partidos, sólo se autorizó al grupo parlamentario a presentar una propuesta de 63 diputados, consistente en la asignación de un escaño adicional a las circunscripciones de Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife¹⁷⁰. La proposición fue rechazada de plano por el resto de partidos, que se mantuvieron firmes en la idea de agregar una nueva circunscripción autonómica de 9 escaños a las siete insulares. Ahora bien, este grupo de partidos reformistas constataron que la vía de la reforma de ley electoral canaria estaba cegada sin CC, por lo que tuvieron que resignarse a tratar de implementar dicha reforma a través de la reforma estatutaria, un camino mucho más incierto.

¹⁶⁹ “PSOE, PP, Podemos y NC acuerdan aumentar diputados en Canarias, bajar topes electorales y aplicar el sistema de restos”, artículo publicado en *La Vanguardia*, el 16 de enero de 2018. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/local/canarias/20180116/4461018441/psoe-pp-podemos-y-nc-acuerdan-aumentar-diputados-en-canarias-bajar-topes-electorales-y-aplicar-el-sistema-de-restos.html>

¹⁷⁰ “CC presentará una propuesta de 63 diputados a la comisión parlamentaria sobre la reforma del sistema electoral”, artículo publicado en *Canariasahora*, el 4 de marzo de 2018. Disponible en: https://www.eldiario.es/canariasahora/lapalmaaahora/politica/CC-presentara-propuesta-diputados-parlamentaria_0_746475386.html

3.3. La inclusión de la reforma electoral en la reforma del Estatuto de Autonomía

Así las cosas, el asunto de la reforma electoral no sólo se debatió en Canarias, sino que se debatió también a nivel nacional. Al menos desde el 13 de diciembre de 2016, fecha en que se produjo la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias por el Pleno del Congreso de los Diputados¹⁷¹, la reforma del sistema electoral fue un asunto sobre el que se estuvo debatiendo simultáneamente en dos niveles de gobierno: el autonómico y el nacional. Y es que, entre otras muchas cuestiones, el texto del Estatuto enviado por el Parlamento canario (tras un acuerdo entre CC y PSOE poco antes de concluir la VIII legislatura canaria, a principios de 2015) ya incluía novedades relacionadas con la cuestión electoral¹⁷².

En lo referente al sistema electoral, la propuesta de reforma estatutaria tomada en consideración contenía las siguientes novedades: la disminución de la doble barrera electoral al 3 por ciento autonómico y 15 por ciento a nivel insular; la posibilidad de que una ley electoral posterior incorporase una circunscripción autonómica complementaria a las circunscripciones insulares; la obligatoriedad de que a ninguna circunscripción insular se le pudiese asignar un número de diputados inferior que a otra con menor población; y, por último, la disminución de la mayoría requerida para modificar el sistema electoral provisional de dos tercios a tres quintos de los diputados¹⁷³.

El hecho de que en el Congreso de los Diputados también estuviese abierto el debate sobre la reforma electoral, condujo a que cobrasen una especial importancia las dinámicas multinivel, es decir, las interacciones que se produjeron entre los distintos actores políticos en las arenas nacional y autonómica. Máxime cuando, el 23 de diciembre de 2016, sólo diez días después de la toma en consideración del Estatuto en el Congreso, CC decidió romper el pacto de gobierno de coalición a nivel autonómico que hasta entonces mantenía con el PSOE, quedándose gobernando en solitario al frente de un ejecutivo en minoría¹⁷⁴. Con ello, CC perdió a un importante aliado a la hora de bloquear

¹⁷¹ Para conocer las posiciones mantenidas por los distintos partidos en el debate de totalidad sobre la toma en consideración de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, véase el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, XII Legislatura, núm. 20, 13 de diciembre de 2016.

¹⁷² Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, VIII legislatura, núm. 151, de 13 de abril de 2015.

¹⁷³ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-1, de 9 de septiembre de 2016. Ver los artículos 37 y Disposición Transitoria 1ª de la Propuesta de reforma de Estatuto.

¹⁷⁴ “Clavijo anuncia la ruptura del pacto de Gobierno en Canarias y el cese de los consejeros socialistas”, artículo publicado en el diario *El Mundo*, el 23 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2016/12/23/585d3ded22601d78638b456e.html>

los intentos de reforma electoral que se intentasen introducir desde el nivel nacional durante la tramitación del Estatuto, tal y como reconocieron en las entrevistas tanto diputados del PSOE como de CC. El portavoz en el Parlamento canario de este último partido señalaba lo siguiente respecto al impacto que la ruptura del gobierno de coalición podría haber tenido sobre la negociación de la reforma electoral: “Yo sí creo que este acontecimiento ha influido en la determinación del PSOE de ir por libre a la reforma”. Algo en lo que también coincidía un diputado autonómico del PSOE cuando admitía que “es cierto que, al quedarse en minoría Coalición Canaria, no tenían ningún socio cautivo”.

Pero no sólo CC se situó en una posición de debilidad gubernamental para lo que restaba de legislatura. En una situación similar se encontraba el PP a nivel nacional. En este sentido, el Gobierno en minoría de Mariano Rajoy surgido de las elecciones generales de 2016, se vio obligado a buscar el apoyo de diputados de distintos grupos nacionalistas para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado de 2018.

En este punto, destaca el rol ejercido por ‘el diputado 176’, Pedro Quevedo, el único parlamentario en el Congreso de Nueva Canarias, partido que había concurrido en coalición electoral con el PSOE¹⁷⁵. Los nacionalistas canarios, sin embargo, decidieron priorizar su *potencial de chantaje* en una coyuntura de gobierno en minoría del PP, frente a otras consideraciones como la unidad de actuación con el que había sido su socio de alianza electoral, el PSOE. De este modo, NC aprovechó su papel de partido bisagra para obtener réditos políticos para Canarias. En particular, NC logró afianzar el compromiso del PP con la reforma electoral, tal y como han reconocido los entrevistados de NC y PP. Concretamente, NC se aseguró de que, en lo que restaba de tramitación de la reforma estatutaria, el PP haría efectivo su compromiso con la propuesta de reforma electoral asumida por la alianza de partidos reformistas en las conclusiones de la Comisión de estudio del Parlamento canario. Compromiso que quedó reflejado en el *Acuerdo entre el Partido Popular y Nueva Canarias por el que ambas formaciones políticas comprometen su apoyo a la tramitación y aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 y la reforma del Régimen Económico y Fiscal de Canarias*¹⁷⁶, firmado el 19 de mayo de 2018 entre Mariano Rajoy y Román Rodríguez, el líder de NC. En el apartado

¹⁷⁵ “Pedro Quevedo, el ‘diputado 176’ vuelve a ser el salvavidas para los Presupuestos de Rajoy”, artículo publicado en el diario *El Mundo*, el 26 de abril de 2018. Disponible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/04/26/5ae1aad7e5fdea67738b4571.html>

¹⁷⁶ Acuerdo disponible en: <https://www.teldeactualidad.com/userfiles/image/20180519120806916.pdf> [Consulta: 3 de julio de 2018]

que llevaba por título *Declaración conjunta sobre los principales asuntos de relevancia política para Canarias*, aparecía una referencia explícita al sistema electoral canario: “Ambas formaciones se comprometen a respetar el dictamen que se apruebe por la Comisión de Estudio sobre la reforma del sistema electoral creada en el Parlamento canario y a promover su inclusión en la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, que actualmente se encuentra en trámite parlamentario en el Congreso de los Diputados”. Este acuerdo arrancado por NC al PP y reflejado por escrito como contrapartida a su apoyo a los Presupuestos devendría determinante para la consecución de la reforma, en la medida en que afianzó el compromiso de los populares con una demanda de *regeneración democrática* a la que históricamente no habían concedido gran importancia.

Retomando la tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados, hay que señalar que, tras la toma en consideración de la propuesta de reforma estatutaria, su discusión quedó congelada durante bastantes meses. No en vano, se prorrogó el plazo para la presentación de enmiendas durante casi un año, hasta que el 8 de noviembre de 2017 se designó a una Ponencia para que examinase las enmiendas presentadas por los partidos.

Lo más relevante respecto al sistema electoral es que la Ponencia aguardó paciente los trabajos de la Comisión de estudio del Parlamento de Canarias. Como todos los diputados canarios han reconocido en las entrevistas, la Ponencia del Congreso esperó a que los partidos en Canarias alcanzaran un consenso en torno a la cuestión más espinosa del Estatuto: el sistema electoral. Así se reconocía en el propio texto del Dictamen de la Comisión de estudio: “(...) el motivo de las sucesivas prórrogas ha sido el de esperar por las conclusiones de esta comisión y su Dictamen para tener en cuenta la opinión del Parlamento de Canarias sobre la reforma de su sistema electoral”¹⁷⁷. Además, en las conclusiones del Dictamen se subrayaba expresamente que la propuesta venía acompañada de la aspiración y compromiso conjunto de los cuatro partidos (PSOE, PP, Podemos y NC) de promover las iniciativas legislativas necesarias para lograr esta modificación del sistema electoral y que estuviese vigente para la convocatoria de las elecciones de 2019¹⁷⁸. Es decir, los cuatro partidos se comprometían a trasladar esa

¹⁷⁷ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 206, 21 de mayo de 2018, p. 18.

¹⁷⁸ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, nº 206, 21 de mayo de 2018, p. 19.

propuesta de reforma electoral a la reforma estatutaria que se tramitaba en el Congreso de los Diputados.

Y así sucedió. Si el Pleno del Parlamento de Canarias aprobó el Dictamen de la Comisión el 23 de mayo de 2018, la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó su Informe apenas dos meses después, el 16 de julio de 2018¹⁷⁹. En lo referente al sistema electoral, el Informe de la Ponencia recogía todos los acuerdos alcanzados por el bloque reformista en el Parlamento de Canarias, modificaciones que se introdujeron a partir de enmiendas formalmente presentadas conjuntamente por PSOE y NC, pero que fueron respaldadas por PP y Podemos.

Solo hubo dos novedades incluidas en el informe de la ponencia del Congreso respecto a lo reflejado en el dictamen de la Comisión de estudio del Parlamento canario. La primera fue la del posible aumento futuro del tamaño del parlamento, pues el Estatuto pasó de prever una horquilla de 50 a 70 diputados a otra con un *techo* ligeramente mayor de 75 diputados. Se entendió que, si el tamaño que efectivamente iba a asumir el Parlamento canario era de 70 escaños, convenía incrementar ese *techo* para que el legislador futuro pudiera corregir la distribución de escaños si con el paso del tiempo se producían fluctuaciones poblacionales relevantes.

La segunda novedad fue la introducción de una cláusula que contenía un mandato dirigido al Parlamento de Canarias para que, en un plazo no superior a tres años desde la entrada en vigor del Estatuto, elaborara una ley electoral que superase la provisionalidad de la regulación electoral. Como ha reconocido en una entrevista un diputado de Podemos en el Parlamento canario, esa cláusula se incluyó a instancias de una diputada de Podemos en el Congreso, María del Carmen Pita, y fue acogida por el resto de grupos en aras del consenso. En realidad, esa maniobra respondió a una disputa interna en Podemos Canarias, entre dos sectores que mantenían posiciones distintas en torno a la reforma electoral: uno más “pragmático” y partidario del acuerdo, cuyos principales representantes se encontraban en el Parlamento canario; y otro más “maximalista” y partidario de rechazar la propuesta de consenso, con presencia en el Congreso de los Diputados. De hecho, Podemos llegó a realizar una consulta a sus bases acerca de la posición que adoptaría el partido sobre la reforma electoral¹⁸⁰. Eso explica que la diputada

¹⁷⁹ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-5, de 23 de julio de 2018.

¹⁸⁰ Resultados disponibles en: <https://canarias.podemos.info/2017/11/30/las-bases-mandatadas-podemos-consensuar-la-reforma-electoral-este-vigente-2019/> [Consulta: 3 de julio de 2019]

de Podemos en el Congreso incluyese esa medida, como forma de tranquilizar a ese sector “maximalista” derrotado al que representaba, y que se sentía insatisfecho con la propuesta de consenso que apoyó finalmente Podemos.

Lo cierto es que, en adelante, los artículos del Estatuto relacionados con el sistema electoral ya no experimentarían ninguna modificación a lo largo del trámite parlamentario del Congreso y el Senado. Así, tras el verano, el 5 de septiembre de 2018, la Comisión Constitucional del Congreso aprobó el Dictamen sobre la reforma estatutaria¹⁸¹. Y el Pleno del Congreso hizo lo propio, también en los mismos términos, pocos días después, el 14 de septiembre de 2018¹⁸².

Debe señalarse que, en el ínterin de la tramitación entre el Congreso y el Senado, el 10 de octubre de 2018, el Pleno del Parlamento de Canarias ratificó las “modificaciones sustanciales” que habían sido introducidas en la tramitación del Estatuto en el Congreso de los Diputados¹⁸³. Se trata de un trámite específico que contempla el Estatuto de Autonomía canario, y que permite al Parlamento de Canarias pronunciarse sobre las modificaciones introducidas en la tramitación de las reformas estatutarias en las Cortes Generales. En realidad, en este trámite apenas hubo disputa política, pues todos los partidos eran partidarios de aprobar el Estatuto lo antes posible, incluido CC, que a esas alturas ya daba por perdida la batalla del sistema electoral. Y ello, a pesar de la disconformidad patente de CC y ASG sobre el concreto asunto de la reforma del sistema electoral, tal y como se refleja en las conclusiones del informe de ratificación con relación a los artículos referentes al sistema electoral: “Las diferencias que, en el seno de este Parlamento, existen frente a la nueva redacción del artículo 39 y la disposición transitoria primera, no obstan para constatar que la Cámara expresó una posición mayoritaria favorable a la misma con la aprobación del dictamen de la comisión de estudio constituida para la reforma electoral”.

Una vez el Parlamento regional dio su aval al texto aprobado por el Congreso, la fase final en el Senado fue realmente breve, y duró poco más de un mes. Si el 21 de septiembre de 2018 entró en el Senado el texto del Estatuto remitido por el Congreso¹⁸⁴, el 24 de octubre de 2018 se produjo la aprobación final en el Pleno¹⁸⁵, sin modificaciones

¹⁸¹ BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-7, de 11 de septiembre de 2018.

¹⁸² BOCG. Congreso de los Diputados, serie B, núm. 10-9, de 19 de septiembre de 2018.

¹⁸³ Boletín Oficial del Parlamento de Canarias, IX legislatura, núm. 417, 11 de octubre de 2018.

¹⁸⁴ BOCG. Senado, Núm. 275, de 21 de septiembre de 2018.

¹⁸⁵ BOCG. Senado, Núm. 292, de 29 de octubre de 2018.

respecto al texto enviado por el Congreso de los Diputados. La celeridad con la que se tramitó el Estatuto en el Senado obedece, según todos los entrevistados, al miedo generalizado ante una posible disolución de las Cortes Generales por parte del Presidente del Gobierno, entonces ya Pedro Sánchez, y a una convocatoria electoral anticipada. En este punto, hay que recordar que el 1 de junio de 2018 prosperó la moción de censura por la que el socialista Pedro Sánchez sustituyó al frente de la Presidencia del Gobierno al popular Mariano Rajoy. En su discurso como candidato a la Presidencia, Pedro Sánchez pidió el voto a los diputados para desalojar al PP del Gobierno y convocar elecciones en un plazo breve de tiempo. De ahí que la mayoría de partidos que apoyaban la reforma del Estatuto, tras varios años de trabajo tanto en el Parlamento de Canarias como en el Congreso de los Diputados, quisiesen dar toda la velocidad posible a la tramitación de un Estatuto que contemplaba importantes avances para el autogobierno canario y su financiación, y evitar así el riesgo de una eventual disolución de las Cortes que diera al traste con todo el trabajo realizado.

Aunque algunos grupos políticos como Ciudadanos, Podemos y ASG presentaron enmiendas a los artículos dedicados al sistema electoral, existía un acuerdo entre PSOE y PP –este último con mayoría absoluta en el Senado– para no aceptar ninguna enmienda que obligase a reenviar el Estatuto al Congreso para que se pronunciase sobre esas eventuales enmiendas y retrasase su aprobación. De modo que tanto el Estatuto como la reforma electoral contenida en el mismo terminaron aprobándose el 23 de octubre; entrando en vigor definitivamente el 6 de noviembre de 2018, día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado¹⁸⁶.

4. Conclusiones

El caso de Canarias confirma la expectativa de que, en aquellas regiones divididas o segmentadas por algún tipo de conflicto social con implicaciones políticas, como es el caso del *insularismo político*, el diseño de su sistema electoral será uno de los elementos institucionales que tratará de canalizar dicho conflicto. Esa sería una de las principales claves para explicar la singularidad –o extravagancia– del sistema electoral canario y que los diferencia en importantes aspectos respecto al resto de sistemas electorales autonómicos y al del Congreso de los Diputados. No ya por haber optado por la isla como

¹⁸⁶ BOE núm. 268, de 6 de noviembre de 2018, páginas 107645 a 107708.

circunscripción (cosa que también sucede en el sistema electoral balear o en las propias elecciones al Senado), sino especialmente por su peculiar prorrateo de escaños –la llamada *triple paridad*–, que ocasiona enormes desigualdades en el valor del voto, así como por la doble barrera electoral alternativa, que se ha modificado en dos ocasiones y ha generado una gran cantidad de votos desperdiciados.

En la reforma electoral de 1996, Canarias elevó sus barreras electorales al 6 por ciento autonómico y al 30 por ciento insular, erigiéndose en las más elevadas en el contexto electoral español. Esta reforma se implementó gracias al impulso de PP y CC, pues ambos partidos desarrollaban en aquel momento pautas de colaboración en los niveles autonómico y nacional. En este caso, estamos ante una reforma que se explicaría por las concesiones que un partido mayoritario (PP) realiza a otro (CC) en el seno de una coalición de gobierno a nivel autonómico, a cambio de asegurarse un socio parlamentario clave en el nivel nacional. Si el objetivo del PP era endurecer las condiciones de acceso a la representación con la barrera del 6 por ciento autonómico, el de CC consistía en incentivar un proceso de coordinación electoral en torno a sus recién creadas siglas políticas elevando al 30 por ciento la barrera insular, atrayendo a su disciplina a los *partidos insularistas* que, hasta entonces, se habían resistido a formar parte de ese conglomerado de partidos insularistas que fue CC en sus orígenes (Corujo et al., 2019).

A instancias del Defensor del Pueblo, el Tribunal Constitucional tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad de las barreras en cuestión contenidas en la Disposición Transitoria primera tras la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias de 1996. Pese a las dudas jurídico-constitucionales que suscitaban unas barreras de una cuantía tan elevada, el Tribunal declaró su constitucionalidad en la controvertida STC 225/1998. Se trata de una de las sentencias que mejor ejemplifican la jurisprudencia extremadamente respetuosa del Tribunal Constitucional español hacia el legislador electoral, a pesar de que algunas reformas electorales pueden fácilmente reconducirse a episodios de manipulación electoral por parte de los partidos impulsores. De modo que la STC 225/1998, junto con las SSTC 197/104 y 15/2015 relativas a la reforma electoral de Castilla-La Mancha de 2014, configuran un bagaje jurisprudencial problemático, excesivamente deferente o permisivo. Por lo demás, esa actitud camina, como hemos visto, en la dirección opuesta a la de otros Altos tribunales en Alemania, Italia o Bélgica, donde los tribunales han desplegado cierto activismo judicial en procesos de reforma

electoral a nivel nacional o regional y han puesto límites jurídicos a la actuación de los legisladores electorales en base a principios como el de igualdad o proporcionalidad.

En noviembre de 2018 se aprobó una reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias que, entre otras novedades, incluyó una nueva reforma del sistema electoral regional. En esta ocasión, la reforma se orientó en un sentido aperturista, reduciendo moderadamente la desproporcionalidad y la desigualdad del voto. Junto a la reforma electoral de Murcia en 2015 o las muchas otras debatidas sin éxito en otras comunidades recientemente, se trata de reformas de los sistemas electorales que apuntan en una dirección más proporcional. Las elecciones autonómicas canarias de 2019 arrojan unas primas y penalizaciones a los partidos considerablemente menos acentuadas, debido esencialmente a la entrada en el parlamento de partidos como Ciudadanos, anteriormente excluidos de la representación debido a las elevadas barreras electorales (Tabla 8.3).

Tabla 8.3. Resultados de las elecciones autonómicas de Canarias en 2019

Partidos	Votos distritos insulares	% Votos distritos insulares	Votos circunscripción autonómica	% Votos circunscripción autonómica	Escaños	% Escaños	% Prima/ Penalización (respecto % insulares)
PSOE	258.255	28,56	264.221	29,22	25	35,71	+ 7,15
CC	196.080	21,68	209.150	23,13	20	28,57	+ 6,89
PP	135.722	15,01	130.617	14,45	11	15,71	+ 0,7
NC	80.891	8,94	82.980	9,18	5	7,14	- 1,8
Podemos	78.532	8,68	76.433	8,45	4	5,71	- 2,97
Ciudadanos	65.854	7,28	62.115	6,87	2	2,86	- 4,42
Vox	22.078	2,44	22.178	2,45	-	-	- 2,44
PACMA	10.029	1,11	12.166	1,35	-	-	- 1,11
IUC	9.115	1,01	8.598	0,95	-	-	- 1,01
ASG	6.222	0,69	-	-	3	4,29	+ 3,6

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Parlamento de Canarias.

Además, se hizo de una forma absolutamente original en el contexto electoral español, al crearse una nueva circunscripción autonómica complementaria a las insulares ya existentes, lo que supuso la concesión de dos votos a los electores para elegir a diputados de un mismo parlamento. Además, aunque mantuvo sus características barreras

electorales alternativas, se redujo su cuantía a unos porcentajes inéditos: 4 por ciento autonómico y 15 por ciento insular. Canarias continúa así la senda marcada por Murcia en 2015, al ser la segunda comunidad que ha introducido cambios en el número de circunscripciones. Y, sobre todo, consolida su trayectoria como la comunidad más innovadora en materia electoral, estableciendo un modelo completamente novedoso en el panorama autonómico español. Canarias es la única comunidad de la que puede decirse que ha explotado el *federalismo electoral*, aprovechando el margen de actuación que le permite su autonomía política.

Frente a lo que cabría esperar, este último proceso de reforma electoral culminó con éxito, a pesar de las fuertes resistencias exhibidas en todo momento por el entonces partido en el gobierno y principal beneficiario del antiguo sistema electoral: Coalición Canaria. Un total de cuatro partidos (PSOE, PP, Podemos y NC) construyeron una alianza capaz de sacar adelante una propuesta de reforma electoral conjunta gracias a la realización de concesiones mutuas. En este trabajo he sostenido que, si bien a priori era difícil anticipar el éxito de la reforma electoral, la materialización de la misma se explica esencialmente a partir de tres causas fundamentales.

La primera tiene que ver con los malos rendimientos del sistema electoral canario, especialmente, en las elecciones autonómicas de 2015, lo que generó un importante malestar ciudadano. Esta indignación en ciertos sectores de la opinión pública, aprovechada por DPC para impulsar movilizaciones de protesta, condujo a que los partidos acordasen la creación de una Comisión de estudio en el Parlamento de Canarias, lo cual situó el debate sobre la reforma electoral en el primer plano de la agenda política regional. Esta investigación suministra evidencia empírica que corrobora la idea de que aquellos sistemas electorales que generan resultados contradictorios, como elecciones con ganadores erróneos (*wrong winner elections*), pueden desencadenar procesos de reforma electoral (Shugart, 2008; Siaroff, 2003).

La segunda causa tiene que ver con las dinámicas multinivel que se dieron en este proceso reformista. La reforma electoral se debatió en el ámbito parlamentario tanto a nivel regional, en una comisión de estudio creada con ese único propósito, como a nivel nacional, en la reforma estatutaria que se tramitaba en las Cortes Generales. Pese a que dos partidos como CC y ASG ejercieron su poder de veto en el Parlamento canario para impedir una eventual reforma de la ley electoral, una alianza de cuatro partidos (PSOE,

PP, Podemos y NC) consiguió realizar una suerte de *baipás* a esa minoría de bloqueo en el Parlamento de Canarias e impulsar con éxito una modificación del sistema electoral en el marco de la reforma del Estatuto que se tramitaba en las Cortes Generales. Para que ello fuese posible, resultó determinante la situación de debilidad en la que se encontraban los gobiernos autonómico y central durante la tramitación de la reforma estatutaria. Como señala Katz (2005: 75), en ocasiones resulta falsa la idea de que un partido desde el gobierno siempre tiene capacidad para evitar cambios en las reglas electorales, y puede suceder que una reforma electoral le sea impuesta por una coalición de partidos de la oposición, tal y como sucedió también en la reforma electoral murciana de 2015. Más concretamente, el caso canario ilustra cómo sistemas políticos multinivel como el español pueden ofrecer vías alternativas para que un partido o coalición de partidos puedan sortear el poder de veto que ejercen otro partido o coalición de partidos en la arena política regional (Tsebelis, 2002). Dinámicas multinivel que también se dieron en la reforma estatutaria de 1996, aunque en aquel caso se produjeron de forma distinta, al tratarse de dinámicas de colaboración entre dos partidos CC y PP, que gobernaban en coalición en Canarias y mantenían un pacto de legislatura a nivel nacional.

Asimismo, ambas reformas electorales corroboran la idea de que las reformas institucionales suelen producirse dentro de paquetes reformistas que facilitan la consecución de consensos partidistas amplios (Bedock, 2017). Esto es lo que ha sucedido con las dos reformas del Estatuto de Autonomía de Canarias, donde, además de cuestiones electorales, se reformaron otros asuntos relevantes para el autogobierno canario. Esto último ha sido especialmente claro en la reciente reforma del Estatuto canario que se tramitó conjuntamente junto con una revisión del Régimen Económico y Fiscal (REF): en la fase final, ningún partido, ni siquiera CC, quería aparecer ante la opinión pública como el responsable de haber malogrado una serie de conquistas que mejoran de forma sustantiva el marco del autogobierno canario y su financiación a causa de la cuestión electoral.

Por último, la tercera causa tiene que ver con el rol ejercido por Demócratas para el Cambio, foro cívico que ha resultado determinante en varias de las fases. Un papel que no sólo han reivindicado sus propios impulsores (Mujica, 2016a, 2016b, 2018), o expertos en la materia (Rodríguez-Drincourt, 2017: 987-989; García Mahamut, 2018: 205-206; López Aguilar y García Mahamut, 2019: 33-34; López Aguilar, 2019: 216), sino que ha sido confirmado por todos los representantes de los partidos políticos entrevistados, los

cuales reconocen a DPC como un actor clave en la consecución de la reforma electoral. Este colectivo ciudadano ha ido progresando a la hora de trenzar un consenso social y político sobre la dirección hacia la que debía orientarse la posible solución a las disfuncionalidades del sistema electoral canario. El mejor ejemplo de ello es que se trata del artífice del acuerdo interpartidista más relevante al respecto: el *Pacto por la Democracia en Canarias*. Pero no solo. DPC también ha impulsado reuniones privadas en las que se han forjado importantes acuerdos entre los distintos dirigentes partidistas, especialmente en aquellos momentos en los que afloraban las discrepancias y era necesario restablecer la sintonía y coordinación entre los partidos.

En suma, el importante papel de DPC en el caso canario suministra evidencia que corrobora la idea de que, frente a los procesos de reforma electoral previos a la década de los noventa del siglo XX, que solían ser pilotados en exclusiva por las élites partidistas, en muchos de los procesos reformistas más recientes la sociedad civil ha adquirido un mayor protagonismo (Renwick, 2011; Renwick y Pilet, 2016). Es precisamente la influencia decisiva de DPC a lo largo de todo el proceso lo que permite encuadrar la reforma electoral canaria en lo que en la conceptualización de Alan Renwick (2010) sería una reforma electoral *elite-mass interaction*. El caso canario también ilustra cómo este tipo de procesos reformistas en los que la ciudadanía se convierte en un actor central en el proceso de reforma, los partidos pueden temer ser responsabilizados de un eventual bloqueo o fracaso y ser castigados por ello en términos electorales. De ahí que partidos ideológicamente distantes, con expectativas electorales diferentes, y que no siempre han mantenido una misma voluntad reformista, hayan mostrado gran flexibilidad en sus posiciones y, en aras del consenso, capacidad para lograr acordar una reforma que no era del completo agrado de ninguno de ellos.

Ahora bien, aun siendo cierto que el caso canario puede ser incluido en este gran tipo de reformas, también lo es que presenta rasgos particulares. Así, procede hacer dos matizaciones que diferenciarían el caso canario del modelo puro de reforma electoral *elite-mass interaction*, y que obligarían a complejizar esa categoría de reformas electorales en las que la sociedad civil asume un papel relevante. La primera matización tiene que ver con que, en la reforma electoral canaria, ese gran actor que en términos genéricos identificamos como ciudadanía o sociedad civil no se ha movilizad para promover referéndums o iniciativas legislativas populares (como sucedió en países como Italia o Nueva Zelanda en las grandes reformas electorales de principios de los años

noventa del siglo XX). En Canarias, esa labor la ha asumido un foro cívico compuesto por un pequeño grupo de activistas sin filiación partidista. En el capítulo sobre la reforma electoral murciana, ya vimos el papel del *Foro Ciudadano de la Región de Murcia*, que, aunque menos influyente, también impulsó el acuerdo entre partidos bautizado como el “Pacto del Moneo”, y que resultó de importancia. De entre los procesos reformistas que han acontecido en perspectiva comparada, un caso que guarda cierta semejanza en este sentido es el de la reforma electoral en Rumanía de 2008, en el que la plataforma cívica *Pro Democratia* desarrolló un rol relevante como impulsora de la reforma y, posteriormente, como mediadora entre los partidos parlamentarios (Marian y King, 2010).

La segunda matización tiene que ver con los actores relevantes en las distintas fases del proceso. Renwick (2010) afirma que en los procesos reformistas *elite-mass interaction* se observa un itinerario compuesto por tres fases: una primera, en la que una minoría de políticos comienza a promover la reforma electoral y la sitúa en la agenda política. Una segunda fase en la que, debido a la falta de apoyos para aprobar dicha reforma a través de los canales legislativos ordinarios, estos emprendedores políticos pro-reforma tratan de trasladar el debate a la opinión pública y recabar el apoyo de los ciudadanos. Y en aquellos pocos casos en los que la desafección y el hartazgo de los ciudadanos hacia los rendimientos del sistema político permiten que la reforma electoral sea vista como un remedio para solucionar algunos de estos problemas, comienza la tercera fase, en la que la presión de la opinión pública fuerza a las élites políticas en principio reacias a la reforma electoral a aceptar un cambio que no desean pero que consideran inevitable. En el caso de Canarias, en cambio, el protagonismo en la fase inicial ha sido asumido por DPC como un grupo que desde 2007 ha tratado de sensibilizar a la opinión pública sobre los problemas que aquejaban al sistema electoral canario. Solo entonces, los partidos han comenzado a insistir en la reforma electoral y a situarla como una de sus prioridades políticas.

Como reconoce el propio Renwick (2018: 119) en una contribución reciente “el papel de los grupos de interés y de presión en los procesos de cambio del sistema electoral es quizás el menos investigado”. Pues bien, el caso canario ejemplifica cómo, dentro de los procesos de reforma electoral en los que su resultado se explica por la interacción entre la sociedad y los partidos políticos, puede existir una variante, poco explorada hasta ahora, consistente en que la sociedad influye en el proceso reformista de una forma mucho

más organizada a través de un conjunto de activistas que actúan como un grupo de interés cívico. Algo que Celis et al. (2011), por ejemplo, ya han subrayado con relación a organizaciones de mujeres que han actuado como grupos de interés para la introducción de cuotas de género en la legislación electoral de múltiples países.

Referencias bibliográficas

- Álvarez Gil, Rafael (2015). *El principio de proporcionalidad en el sistema electoral autonómico canario*. Madrid: Aranzadi.
- Bedock, Camille (2017). *Reforming Democracy: Institutional Engineering in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Benoit, Kenneth (2004). Models of Electoral System Change. *Electoral Studies*, 23, 363-389.
- Benoit, Kenneth (2007). Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions. *Annual Review of Political Science*, 10, 363-390.
- Blais, André y Matthew S. Shugart (2008). Conclusions. En A. Blais (Ed.). *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 184-207). Oxford: Oxford University Press.
- Celis, Karen; Mona L. Krook, y Petra Meier (2011). The rise of gender quota laws: Expanding the spectrum of determinants for electoral reform. *West European Politics*, 34(3), 514-530.
- Colomer, Josep María (2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, 9, 39-63.
- Corujo, Ayoze; Carlos Fernández-Esquer y José Rama (2019). ¿Quién vota a los partidos nacionalistas en España? Un análisis de las bases electorales de Coalición Canaria. *Revista Española de Ciencia Política*, 51, 39-71.
- Fernández Esquer, Carlos (2016). El fenómeno del insularismo político. *Revista Online de Estudiantes de Derecho*, 5, 111-141.
- Fernández Esquer, Carlos y José Ramón Montero (2016). El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto. En G. Pérez Sánchez y V. Mujica Moreno (Coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 21-68). Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Field, Bonnie N. (2016). *Por qué funcionan los Gobiernos minoritarios. Política territorial multinivel en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- García Mahamut, Rosario (2018). La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 185-212.
- García Rojas, José A. (2003a). Pactos electorales y coaliciones de gobierno en Canarias (1979-2002). *Política y Sociedad*, 40(2), 137-156.

- García Rojas, José A. (2003b). Canarias en busca de Estatuto (1978-1981). En R. Luque Cambre (Ed.). *Canarias: textos fundamentales para la Autonomía*. Tenerife: Parlamento de Canarias.
- García Rojas, José A. (Coord.) (2016). *La reforma del sistema electoral canario: materiales para su discusión*. La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna.
- Garrorena, Ángel (2008). Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 83, 243-275.
- Gavara de Cara, Juan Carlos (2007). *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Halperin, Sandra y Oliver Heath. (2017). *Political Research: Methods and Practical Skills*. Oxford: Oxford University Press.
- Heller, William B. (2002). Regional Parties and National Politics in Europe: Spain's Estado de las Autonomías, 1993 to 2000. *Comparative Political Studies*, 35(6), 657-685.
- Hernández Bravo, Juan (1998). Las elecciones en Canarias: autonomía e insularismo. En P. del Castillo (Coord.). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hernández Bravo, Juan (2004). La dimensión insular de la autonomía canaria: islas y comunidad. *Anales de la Facultad de Derecho*, 21, 67-86.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (Eds.), *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- López Aguilar, Juan Fernando (1997). Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 51, 95-140.
- López Aguilar, Juan Fernando (1999). Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CC.AA. *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 8, 251-282.
- López Aguilar, Juan Fernando (2019). Título II. Capítulo I. Del Parlamento (Artículos 38 a 43). En J. Suay Rincón y F. J. Villar Rojas (Dirs.). *El Estatuto de Autonomía de Canarias. Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre* (pp. 201-225). Madrid: Thomson-Reuters.
- López Aguilar, Juan Fernando y Rosario García Mahamut (2019). El nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias: «tercera generación». Hecho diferencial y nuevo sistema electoral. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 115, 13-45.

- Maloney, William; Jordan Grant y Andrew M. McLaughlin (1994). Interest Groups and Public Policy: The Insider/Outsider Model Revisited. *Journal of Public Policy*, 14(1), 17-38.
- Marian, Cosman G. y Ronald F. King (2010). Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections. *Communist and Post-Communist Studies*, 43(1), 7-18.
- Mujica, Vicente (2016a). Crónica de la reclamación de la reforma electoral desde la sociedad civil: Demócratas para el Cambio. Mención especial al Pacto por la Democracia en Canarias. En G. Pérez y V. Mujica (Coords.). *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 197-243). Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Mujica, Vicente (2016b). La reclamación de la reforma electoral canaria desde la sociedad civil. Mención especial al Pacto por la Democracia en Canarias. En A. García (Coord.). *La reforma del sistema electoral canario: materiales para su discusión* (pp. 65-84). La Laguna (Tenerife): Universidad de La Laguna.
- Mujica, Vicente (2018). Demócratas para el Cambio. La sociedad civil canaria y la mejora de su democracia. En J. M. Brito (Coord.). *La acción colectiva en el cambio de época. Los movimientos sociales en Canarias 2017* (pp. 239-244). Madrid: La Catarata.
- Navarro, José Ignacio (2015). Las elecciones al Parlamento de Canarias de 24 de mayo de 2015: ¿ha llegado (por fin) el momento de la reforma del sistema electoral canario?. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 10, 99-109.
- Oliver, Joan (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Oliver, Joan (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Parejo, Luciano (1980). El Contencioso electoral canario, primero de los planteados por los regímenes preautonómicos. (Noticia de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 9 de junio de 1978). *Revista de Derecho Político*, 5, 229-237.
- Pérez Alberdi, María Reyes (2001). Efectos de las barreras electorales. Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998. *Revista de Derecho Político*, 52, 357-401.
- Pérez Sánchez, Gerardo (2016). Las barreras electorales. En G. Pérez Sánchez y V. Mujica Moreno (Coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 69-102). Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Pérez Sánchez, Gerardo y Vicente Mujica (Coords.) (2016). *Textos para la reforma electoral de Canarias*, Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

- Pilet, Jean-Benoit y Damien Bol (2011). Party Preferences and Electoral Reform. How Time in Government Affects the Likelihood of Electoral Reform. *West European Politics*, 34, 568-586.
- Reed, Steven R. y Michael F. Thies (2001). The Causes of Electoral Reform in Japan. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (Eds.). *Mixed- Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 152–172). Oxford: Oxford University Press.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform. Changing the Rules of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renwick, Alan (2011). Electoral reform in Europe since 1945. *West European Politics*, 34(3), 456-477.
- Renwick, Alan (2018). Electoral System Change. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen, y M. S. Shugart (Eds.). *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 113-132). Oxford: Oxford University Press.
- Renwick, Alan y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the ballot. The personalization of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rodríguez-Drincourt, Juan (2017). Consideraciones sociojurídicas sobre participación ciudadana y democracia abierta: especial referencia a las nuevas perspectivas de profundización democrática. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5), 979-992.
- Sánchez Blázquez, Víctor M. (2013). El proyecto de Estatuto en Madrid (1981-1982). En R. Luque Cambre (Ed.), *Canarias: textos fundamentales para la Autonomía*. Tenerife: Parlamento de Canarias.
- Shugart, Matthew S. (2001). ‘Extreme’ Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative. En M. S. Shugart y M. P. Wattenberg (Eds.). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* (pp. 25-51). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. (2008). Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. En André Blais (Ed.). *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 7-60). Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, Alan (2003). Spurious Majorities, Electoral Systems and Electoral System Change. *Commonwealth and Comparative Politics*, 411, 143-160.
- Tsebelis, George (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Torres del Moral, Antonio (2009). Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas. En L. Gálvez Muñoz (Dir.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Trujillo Álvarez, Gumersindo (1981). El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2, 9-55.

CONCLUSIONES

... the science of electoral systems is an extremely complex and difficult enterprise.

Arend Lijphart (1997: 76)

Esta tesis doctoral se enmarca en los estudios dedicados al análisis de los sistemas electorales como variable dependiente, es decir, aquella literatura que trata de comprender las explicaciones que están detrás del diseño y evolución de las reglas electorales. El interés de la tesis radica en que su objeto de estudio han sido los sistemas electorales a nivel regional, un nivel de gobierno apenas explorado, eclipsado por la abundancia de estudios dedicados al nivel nacional. Y ello a pesar de su relevancia, debido a la creciente importancia adquirida por el nivel regional como consecuencia del proceso de descentralización experimentada por muchos países desde hace algunas décadas.

Si destaca la ausencia de estudios sobre sistemas regionales, menos aún conocemos sobre sus procesos de diseño inicial y posterior reforma. No existen apenas trabajos que analicen las causas que están detrás del grado de congruencia o diferenciación de los sistemas regionales respecto al sistema nacional, ni tampoco del grado de homogeneidad o heterogeneidad entre regiones. Tampoco se ha investigado la existencia de influencias o pautas de difusión en el diseño de los sistemas electorales que se producen entre distintas *arenas* gobierno dentro de sistemas políticos multinivel.

Con el objetivo de colmar esas lagunas de conocimiento, he seleccionado cuatro Estados compuestos europeos como son Alemania, Bélgica, Italia y España para realizar un análisis en profundidad de sus sistemas electorales regionales. La abundante cantidad de información recopilada, extraída esencialmente de las legislaciones electorales de cada país y de la literatura académica dedicada a la cuestión, es sin duda una de las principales aportaciones de este trabajo. En este sentido, la tesis posee valor intrínseco, en la medida en que constituye una fuente de datos exhaustiva sobre los sistemas electorales regionales de los cuatro países estudiados que puede ser útil para investigadores futuros.

En la bibliografía se recogen gran cantidad de trabajos que estudian de forma parcial los sistemas electorales regionales de un país concreto. Se trata de casos

particulares, desperdigados en distintas publicaciones carentes de perspectiva comparada y, por lo general, escritos en distintas lenguas locales (alemán, francés, italiano y español). Por tanto, ningún trabajo previo había desplegado un esfuerzo comparativo equiparable al de esta investigación a la hora de sistematizar tal cantidad de información, con el fin de inducir regularidades en los procesos de diseño, reforma y pautas de difusión de los sistemas electorales regionales de cuatro países distintos. De ahí el valor de esta investigación y su carácter absolutamente novedoso.

He dedicado la primera parte de la tesis a construir un marco teórico útil y aplicable a todos los casos de estudio. He repasado la literatura más relevante que se ha ocupado de los sistemas electorales como variable dependiente, es decir, los estudios sobre el diseño, estabilidad y reforma de los sistemas electorales. También he revisado la de los trabajos que se centran en la *politics of electoral reforms*, esto es, aquellos que analizan el papel de los actores intervinientes en los procesos reformistas de los sistemas electorales, así como de sus objetivos y motivaciones. La principal originalidad del enfoque que propongo en el marco teórico tiene que ver, no obstante, con la literatura que he utilizado para tratar de comprender los mecanismos que explican la homogeneidad o heterogeneidad de los sistemas electorales entre sí, así como su congruencia o diferenciación respecto al sistema electoral nacional.

De entre los distintos conceptos propuestos, me gustaría destacar el de difusión, un fenómeno profusamente estudiado en el campo de las políticas públicas, pero poco en el ámbito del diseño de instituciones y de los sistemas electorales. He identificado tres tipos posibles de difusión institucional entre sistemas electorales en sistemas multinivel: vertical *top-down*, vertical *bottom-up* y horizontal. El primer tipo de difusión cobra especial intensidad en la fase inicial de diseño de los sistemas electorales y su principal mecanismo causal es la *imitación* o *emulación*. Mientras que los dos últimos tipos de difusión son más habituales una vez los sistemas electorales se han afianzado, en la medida en que su principal mecanismo causal es el *aprendizaje*. Estos distintos tipos de difusión, su distinta relevancia en la fase de diseño inicial o en fases posteriores de reforma, así como sus mecanismos causales, no sólo suponen una contribución en el campo de los sistemas electorales, sino que pueden ser útiles en el ámbito más amplio del estudio de las instituciones.

Asimismo, en esta tesis he profundizado en la comprensión de la naturaleza de las reformas electorales, tratando de superar el enfoque predominante, propio de las teorías de la elección racional, el cual simplifica la explicación de la existencia de reformas electorales al interés estratégico de los partidos el poder. Con el propósito de mostrar la complejidad y riqueza de los tipos de reformas electorales que se producen, a lo largo de la investigación he reconstruido los procesos reformistas de algunas regiones. Destacan a este respecto los tres capítulos dedicados a las reformas electorales de Castilla-La Mancha, Región de Murcia y Canarias, donde he realizado estudios de caso en profundidad sobre sus reformas, reconstruyendo el papel ejercido por los distintos actores a lo largo de los procesos reformistas.

Gracias al estudio exhaustivo de los sistemas de cuatro países en sus diferentes niveles de gobierno, esta investigación supone, en definitiva, una contribución inédita a la literatura sobre sistemas electorales. A continuación, se recogen los principales hallazgos, así como algunas de sus implicaciones.

1. Contribuciones a la ciencia de los sistemas electorales

1.1 Sobre el mimetismo y diferenciación de los sistemas electorales

En primer lugar, los casos estudiados parecen cumplir la expectativa según la cual la secuencia de las elecciones tiene relevancia sobre el diseño de los sistemas electorales. Así, los casos de Bélgica, Italia y España confirman la idea de que, cuando las elecciones a nivel nacional son previas a las regionales y, por tanto, el diseño del sistema electoral nacional precede necesariamente al de los regionales, aquél suele convertirse en el modelo o referente sobre el que tienden a confluir éstos. De modo que, en este tipo de circunstancias, existe una tendencia de los sistemas electorales regionales a imitar el modelo nacional y, como consecuencia, a presentar una gran homogeneidad entre ellos.

Por el contrario, el caso de Alemania ilustra cómo, cuando la secuencia es la inversa, es esperable que los sistemas electorales regionales presenten mayores diferencias entre sí al no haber podido emular un modelo nacional preexistente. En realidad, el caso alemán estuvo absolutamente marcado por el escenario de posguerra y tutelaje de las fuerzas de ocupación extranjeras, así como por el recuerdo de las malas decisiones en el diseño del sistema electoral de la República de Weimar. Todos esos factores condicionaron el proceso de reconstrucción de las principales instituciones del

país. La puesta en marcha de las estructuras políticas y administrativas comenzó en el nivel municipal, continuó en el regional, postergándose para un momento final las instituciones nacionales. Esa falta de referente a nivel nacional explicaría que, en una primera fase, los *Länder* alemanes ensayasen hasta tres modelos de sistemas electoral diferentes. Fue uno de ellos, el sistema de representación proporcional personalizada (RPP), puesto en práctica por primera vez en los *Länder* de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia –a los que pronto se sumó Baviera–, el que finalmente sirvió de modelo para el nivel federal. La originalidad del sistema RPP –un sistema mixto que combina la lógica de los principios de representación proporcional y mayoritaria– y su adopción a nivel nacional previo ensayo en unos pocos *Länder* relevantes, vino determinada precisamente por el compromiso alcanzado entre los principales actores políticos del momento: las fuerzas de ocupación aliadas (Estados Unidos, Reino Unido y Francia) y los principales partidos políticos alemanes. De este modo, el *Bundestag* alemán abrazó un diseño electoral fruto de una *critical juncture*, que ya se había puesto a prueba previamente de manera exitosa en algunas regiones alemanas, optándose por aquel que había exhibido unos rendimientos satisfactorios, a diferencia del otro sistema mixto ensayado. La adopción del sistema RPP a nivel nacional supone, por tanto, un ejemplo de difusión institucional vertical *bottom-up* en la fase de diseño inicial derivada del aprendizaje.

En segundo lugar, el caso alemán también confirma la expectativa de la convergencia progresiva en el tipo fundamental de sistema electoral. Así, la heterogeneidad inicial que presentaron los sistemas electorales regionales fue transformándose paulatinamente hacia una homogeneidad en el tipo fundamental de sistema electoral empleado por los *Länder*. Con el paso del tiempo, el sistema RPP empleado en el nivel nacional no sólo se ha convertido en un sistema electoral referente a nivel internacional (Shugart y Wattenberg, 2001), sino que también se ha propagado entre los restantes *Länder* alemanes: en la actualidad lo emplean catorce de los dieciséis. Primero, varios *Länder* modificaron sus sistemas mixtos iniciales para conectar los circuitos mayoritario y proporcional, transformándolos en sistemas RPP. No en vano, uno de los tres modelos electorales ensayados en los *Länder* tras la restauración de la democracia, un sistema mixto un tanto peculiar empleado en Schleswig-Holstein, Bremen y Hamburgo, se reveló como un *modelo fallido*, por los malos rendimientos que exhibió. Con todo, destaca la adopción absolutamente mimética del sistema RPP por parte de los

cinco nuevos *Länder* surgidos tras la reunificación, lo que corroboraría, de nuevo, la primera de las expectativas confirmada en los casos belga, italiano y español. Solo Bremen y Sarre, *Länder* de escasa población y extensión territorial, mantienen hoy en día sistemas proporcionales puros.

En Bélgica, se observa desde el inicio pautas de homogeneidad entre niveles de gobierno: los sistemas electorales regionales reprodujeron las características esenciales del sistema electoral nacional: sistemas proporcionales, fórmula D'Hondt y listas desbloqueadas. Además, los parlamentos de las regiones de Flandes y Valonia, estrenados en 1995, adoptaron las mismas circunscripciones que las que se empleaban a nivel nacional para las elecciones a la Cámara de Representantes.

En España, el diseño original de los sistemas electorales autonómicos se caracterizó por el seguidismo respecto al modelo electoral del Congreso de los Diputados. Todas las comunidades autónomas elaboraron sistemas electorales proporcionales muy homogéneos entre sí, caracterizados por la generalización de la fórmula D'Hondt, circunscripciones provinciales en la mayoría de casos y la utilización de listas cerradas y bloqueadas. Sólo se observó algo de originalidad en lo que respecta a la cuantía y ámbito territorial de aplicación de las barreras electorales. La razón de esa uniformidad se encuentra en los *Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981 entre UCD y PSOE*, que trataron de armonizar el proceso autonómico y, en materia electoral, recogieron algunas precisiones sobre elementos nucleares de los sistemas electorales como la utilización de circunscripciones provinciales, salvo acuerdo alternativo.

Italia, sin embargo, supone un caso absolutamente desviado a este respecto. En un primer momento, sí se produjo homogeneidad entre niveles de gobierno, una homogeneidad que fue deliberada y considerada políticamente conveniente. De acuerdo con las expectativas, durante la fase inicial de diseño de los sistemas electorales el nivel nacional ejerció influencia sobre el nivel regional. Las elecciones nacionales se celebraron con carácter previo a las primeras elecciones de las regiones especiales, lo cual explicaría que dichas regiones, que sí dispusieron de autonomía para dotarse de sus propias reglas electorales desde un inicio, tendiesen a emular el modelo electoral nacional preexistente. En 1968, se aprobó una ley nacional para las elecciones de las regiones ordinarias, que celebrarían sus primeras elecciones en 1970, y que diseñó para todas ellas un modelo electoral uniforme, prácticamente idéntico al empleado a nivel nacional. Por

tanto, la legislación nacional italiana estableció una regulación unitaria para los sistemas electorales de las regiones ordinarias que perseguía la congruencia en el diseño electoral entre el Estado central y las regiones.

Sin embargo, la transición a la *Segunda República italiana* a principios de la década de los noventa trajo consigo una efervescencia reformista en las instituciones electorales que quebró la pauta de coincidencia entre sistemas electorales de distintos niveles de gobierno. Ese progresivo distanciamiento no se explica por el hecho de que las regiones avanzasen hacia un *federalismo electoral* especialmente innovador, salvo alguna excepción destacable como la de Toscana. En realidad, esa diferenciación en el diseño de los sistemas de las regiones y del nacional se debe a las sucesivas reformas que se han producido a nivel nacional –*Mattarellum* (1993), *Porcellum* (2005), *Italicum* (2015) y *Rosatellum* (2017)–. Todas esas reformas electorales han supuesto que el diseño electoral nacional haya perdido puntos de coincidencia respecto a los sistemas electorales de las regiones, sin que éstas hayan decidido seguir los pasos del errático itinerario nacional.

Bien al contrario, las *regiones* italianas parecen haberse instalado cómodamente en el modelo electoral *Tatarellum*, impuesto primero desde el nivel nacional en el cambio de siglo, pero mantenido voluntariamente posteriormente tanto por las regiones ordinarias como por las especiales. Una vez superada la fase de institucionalización de las nuevas reglas electorales, los cambios posteriores en los sistemas electorales regionales han tenido que ver esencialmente con modificaciones menores de elementos concretos, pero siempre dentro del modelo *Tatarellum*. Ha existido así cierta *path dependence* en el nivel regional, que habría evitado que las regiones se viesen arrastradas por la convulsa trayectoria que describe el sistema electoral nacional desde hace tres décadas y, en su lugar, solo se han producido reformas de naturaleza incremental que han mantenido los aspectos clave del *statu quo*. El motivo de la consolidación del sistema *Tatarellum* tiene que ver con que satisface tanto a partidos como a ciudadanos, debido a la claridad que para la atribución de premios y castigos electorales comporta la elección directa del presidente regional, así como la estabilidad gubernamental que garantizan los premios de mayoría. Se trata de virtudes especialmente valoradas en Italia, donde, desde el advenimiento de la llamada *Segunda República*, los principales intentos de reforma institucional en los distintos niveles de gobierno han estado inspirados en el modelo de democracia mayoritaria o Westminster (Lijphart, 1999). Es decir, se habría tratado transitar desde un escenario partidista fragmentado, altamente conflictivo e inestable

como el que caracterizó a la *Primera República*, hacia otro en el que el diseño institucional, especialmente a través de las reglas electorales, ha tratado de procurar una bipolarización de las dinámicas partidistas, gobiernos fuertes y, en definitiva, una mayor estabilidad política. Si en los niveles local y regional esa transición se ha completado de manera satisfactoria, no puedo decirse lo mismo en el nivel nacional, donde las reformas institucionales hacia un modelo de democracia de tipo mayoritario no terminan de cuajar.

En la actualidad, el único rasgo común entre el sistema electoral nacional italiano y la mayor parte de los regionales es su pertenencia a la amplia familia de los sistemas electorales mixtos. Pero ahí terminan los paralelismos, habida cuenta de la distinta dinámica de funcionamiento de los distintos sistemas electorales. De entrada, la forma de gobierno es distinta a nivel regional y nacional. Mientras que en las regiones los ciudadanos eligen directamente a su presidente regional, a nivel nacional el presidente del gobierno debe seguir reuniendo la doble confianza tanto de la Cámara de Diputados como del Senado. Además, el sistema electoral *Rosatellum* (2017) ha supuesto el abandono del accidentado camino de los premios de mayoría en el nivel nacional italiano tras *Porcellum* (2005) e *Italicum* (2015). Y ha supuesto el retorno a los sistemas electorales mixtos, como *Mattarellum* (1993), aunque, en el caso de *Rosatellum*, se trata de uno de tipo paralelo con preponderancia del componente proporcional. Por el contrario, las regiones italianas siguen contemplando premios de mayoría, la mayor parte de ellos de tipo *majority-assuring*, que facilitan la gobernabilidad regional. En definitiva, el distanciamiento en el diseño institucional de los sistemas electorales nacional y regionales es hoy innegable, lo que supone haber abandonado el objetivo original de garantizar la uniformidad institucional en los distintos niveles de gobierno.

En tercer lugar, más allá de la semejanza en cuanto al tipo de sistema electoral empleado que poseen las regiones entre sí dentro de cada país, encontramos también diferencias en algunos de los elementos concretos de sus sistemas. El caso alemán resulta bien interesante en este punto. Los *Länder* alemanes presentan una rica casuística en distintos componentes de sus sistemas electorales, como el tipo de fórmula electoral, la proporción de escaños entre los circuitos proporcional y mayoritario, el tipo de circunscripción, el número de votos o el tipo de listas. Se trata de una riqueza institucional poco valorada hasta la fecha y ello pese a exhibir pautas de difusión entre niveles realmente interesantes.

En Italia, se ha observado un proceso de convergencia en el diseño de los sistemas electorales entre las regiones ordinarias y las especiales. Se habría producido así una progresiva homogeneización horizontal de los sistemas electorales regionales italianos. La inmensa mayoría de ellos ha adoptado el modelo desarrollado por la ley *Tatarellum* para las regiones ordinarias en 1995: un sistema electoral mixto con premio de mayoría. Modelo que tras las importantes reformas constitucionales de 1999 y 2001 se combinó con la elección directa del presidente regional. De este modo, las reformas constitucionales establecieron ese modelo con carácter transitorio para las regiones ordinarias y la mayoría de regiones especiales. Desde entonces, y a pesar de que a partir de dichas reformas todas las regiones –ya no sólo las especiales– adquirieron la capacidad para decidir sobre el diseño de sus respectivos sistemas electorales, la uniformización entre regiones se ha consolidado en lo que se refiere al tipo esencial de sistema electoral empleado. Las reformas acontecidas han dibujado un escenario de múltiples variantes en los elementos concretos de cada sistema electoral, que han afectado a aspectos tan variados como los siguientes: el carácter *majority-assuring* o no de los premios de mayoría, así como su entidad o el umbral para su concesión; el tamaño de los parlamentos; el tipo de circunscripción; el tipo de fórmula electoral; la cuantía, número y tipo de barreras según sus destinatarios; y, por último, los tipos de lista, número de preferencias y posibilidad de voto dividido.

En España, las comunidades autónomas establecieron desde sus inicios sistemas electorales muy similares entre sí. Todos ellos se han mantenido dentro de los sistemas de tipo proporcional por mandato constitucional y, además, no han ensayado variantes a la utilización de la fórmula D'Hondt o al empleo de listas cerradas y bloqueadas. Sobre el tipo de circunscripción, cuatro comunidades autónomas sí se desviaron de la pauta común de la circunscripción provincia en un inicio: dos de ellas optaron por circunscripciones de tipo insular (Canarias e Islas Baleares) y dos de tipo infraprovincial (Región de Murcia y Principado de Asturias). Murcia, tras su reforma electoral de 2015, se ha sumado al grupo principal de comunidades que optaron por la provincia como circunscripción. Y Canarias, tras su reforma de 2018, ha incorporado una nueva circunscripción autonómica complementaria a las insulares, implementando un modelo de doble voto sin precedentes en España.

Sin embargo, la barrera electoral ha sido el elemento que más varió entre comunidades desde el inicio y el que más peculiaridades continúa ofreciendo. En la

actualidad nueve comunidades sitúan la barrera en el 3 por ciento a nivel de circunscripción, ya sea ésta provincial o infraprovincial y cinco comunidades la sitúan en el 5 por ciento a nivel de circunscripción, ya sea provincial o insular. Además, Extremadura conserva una doble barrera alternativa del 5 por ciento provincial y 5 por ciento autonómico. La Comunidad Valenciana es la que hoy establece una barrera electoral más exigente, pues la sitúa en el cinco por ciento de los votos *emitidos*, es decir, la suma de los votos a candidaturas y blancos (votos válidos), así como los nulos. Tras la reforma electoral murciana de 2015, la Comunidad Valenciana es la única comunidad en la que el ámbito de aplicación de su única barrera electoral es el conjunto del territorio autonómico, a pesar de emplear circunscripciones provinciales de ámbito inferior. La excepción a los porcentajes que se mueven entre el 3 y el 5 por ciento la encontramos en el caso de Canarias. En la reforma estatutaria de 1996, se aumentaron al 6 por ciento autonómico, al 30 por ciento insular (los más elevados de la historia autonómica) e, incluso, se garantizaba el acceso al reparto de escaños a la candidatura más votada en cada circunscripción insular; mientras que, en la reforma de 2018, desapareció la cláusula de las candidaturas más votadas a nivel insular y se redujeron las barreras al 4 por ciento autonómico y al 15 por ciento insular. De nuevo, se trata de porcentajes sin precedentes.

En cuarto lugar, ciertos casos estudiados confirman la expectativa de que, al igual que sucede con los sistemas electorales en países divididos o segmentados en distintos grupos sociales o con existencia de importantes minorías étnicas, lingüísticas o religiosas, en regiones donde se dan esas mismas circunstancias también el diseño de sus sistemas electorales trata de canalizar o mitigar el conflicto social. Es por ello esperable que los sistemas electorales de ese tipo de regiones sean más heterogéneos respecto a los del resto de regiones del país.

De entre los países estudiados, Bélgica es, con mucho, el que en mayor medida está marcado por el *cleavage territorial*. Así, el conflicto entre flamencos y valones condiciona por completo la vida política del país. En el capítulo dedicado a este país, he mostrado la espectacular descentralización experimentada por Bélgica en las últimas décadas, pasando de ser un Estado unitario a uno federal, en un proceso de sucesivas olas en el traspaso de competencias desde el nivel nacional al regional. Todo este proceso, marcado por fuertes dinámicas centrífugas, ha dado lugar a una *arquitectura* territorial y a una *ingeniería* institucional, también a nivel electoral, realmente complejas y singulares.

Así, el diseño de las reglas electorales belgas y, más concretamente, las de la Cámara de Representantes y las del Parlamento de la Región de Bruselas-Capital, responden al canon del modelo consociacionista esbozado en lo referente a los sistemas electorales. Primero, se trata de sistemas proporcionales que procuran la representación de los distintos grupos en la esfera pública. Segundo, la existencia de mecanismos como circunscripciones separadas o la creación de colegios electorales diferenciados en la Región de Bruselas-Capital responden a la idea de que los integrantes de cada segmento social deben ser representados por parlamentarios que pertenezcan a su mismo segmento. Por último, se prevén dispositivos de cuotas de representación garantizada para evitar que las minorías lingüísticas queden orilladas en el proceso de toma de decisiones políticas.

Los amplios consensos necesarios para que las reformas terminen prosperando evidencian la estabilidad que caracteriza a las instituciones propias de un sistema político consociativo. Se cumple así la expectativa de que en aquellos sistemas políticos como Bélgica que cuentan con un mayor número de *veto players*, disminuye la probabilidad de que se produzcan reformas electorales (Hooghe y Deschouwer, 2011). Los respectivos grupos lingüísticos disfrutaban en Bélgica de auténtico poder de veto en las instituciones federales (o en la singular Región de Bruselas-Capital) que favorece el *statu quo*, a menos que se alcancen amplios acuerdos multipartidistas entre formaciones políticas de ambos grupos lingüísticos.

Un buen ejemplo de ello sería la del polémico distrito electoral de Bruselas-Halle-Vilvoorde en la elección a la Cámara de Representantes. Se trataba de la única circunscripción cuyo territorio abarcaba dos regiones distintas y, por ello, se había convertido en un elemento de disputa recurrente entre partidos flamencos y valones. Finalmente, la solución final pasó por su división definitiva, acuerdo alcanzado en 2012 en el marco de la importante *Sexta Reforma del Estado*. Otro ejemplo sería la reforma adoptada con relación al sistema electoral de la Región de Bruselas-Capital en 2001, en el marco de los *Acuerdos de Lombard*, por la que se aumentó de 75 a 89 el número de escaños del parlamento, gracias a la cual se implementó una cuota de representación asegurada para la minoría flamenca de 17 diputados. Así las cosas, la Región de Bruselas-Capital cumple con la expectativa de que los sistemas electorales de aquellas regiones donde concurren estas particularidades sociopolíticas tienden a diferenciarse respecto a los sistemas electorales de las restantes regiones donde ello no sucede. Eso explicaría la heterogeneidad del sistema electoral de Bruselas-Capital respecto a los de Flandes y

Valonia, regiones lingüísticamente homogéneas que no cuentan con dispositivos como los colegios electorales diferenciados o cuotas de representación garantizadas.

Canarias, por su parte, también corrobora la expectativa de que el diseño del sistema electoral de ciertas regiones divididas estará condicionado por la existencia de un conflicto social. En este caso, ese conflicto social con implicaciones políticas se manifiesta en el fenómeno del *insularismo político*. Junto a otras manifestaciones institucionales, el diseño del sistema electoral canario es uno de los elementos que trata de canalizar dicho conflicto en el archipiélago atlántico. En el capítulo dedicado a Canarias he mostrado cómo las peculiaridades en el diseño original del sistema electoral canario responden en buena medida a la revitalización del conflicto interinsular que se produjo en el archipiélago durante el proceso de acceso a la autonomía. A la opción de la isla como distrito electoral, ha de sumársele el singular prorrateo de escaños conocido tradicionalmente como *triple paridad* –que produce unos niveles de *malapportionment* y desigualdad del voto desorbitados en perspectiva comparada–, amén de una doble barrera electoral alternativa, que se ha modificado en dos ocasiones y ha generado una gran cantidad de votos desperdiciados.

Asimismo, el original mecanismo instaurado por la reforma de 2018, consistente en el establecimiento de una nueva circunscripción autonómica complementaria a las ya existentes y su articulación a partir de un sistema de doble voto, también responde indirectamente a esta lógica del insularismo político. Y es que, incluso los cuatro partidos comprometidos con la reforma no se plantearon en ningún momento romper con la idea de la *triple paridad*. Al contrario, en lugar de redistribuir los escaños entre las circunscripciones insulares con arreglo a criterios poblacionales, decidieron hacerlo mediante el incremento del tamaño del parlamento. Desde un principio asumieron que, en términos de opinión pública, era menor el coste de impulsar un aumento en el número de diputados que redistribuir los ya existentes entre las islas. Finalmente, partiendo de esa premisa, los partidos optaron por la creación circunscripción autonómica complementaria, de modo que los ciudadanos canarios son los primeros que disfrutan en España de dos votos para elegir a los diputados de un mismo órgano representativo.

Canarias es, pues, la comunidad autónoma que más ha innovado en lo referente a su sistema electoral, haciendo del mismo un auténtico *hecho diferencial*. Se trataría de la única comunidad autónoma de la que puede decirse que ha explotado el *federalismo*

electoral en España, aprovechando el margen de actuación que le permite su autonomía política a la hora de moldear su sistema electoral. En sentido contrario destacaría Cataluña, comunidad que incumple la expectativa de que aquellas regiones con mayor voluntad de profundizar en su autogobierno y con presencia de un importante *cleavage* centro-periferia harán uso de la autonomía e innovarán más que otras regiones en esta materia. Cataluña sigue siendo la única autonomía comunidad en España que carece de una ley electoral propia, y sigue rigiéndose por una disposición transitoria del Estatuto de Autonomía de 1979 ideada para regular únicamente comicios autonómicos fundacionales, aplicándose de forma subsidiaria la legislación estatal.

Otro ejemplo sería el de la Provincia de Bolzano, una de las dos provincias autónomas que, junto a Trento, conforman la singular región de Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur. Esta región especial italiana es institucionalmente peculiar, pues, a pesar de contar con órganos regionales, el centro de gravedad de su autonomía política se encuentra en los respectivos órganos provinciales. De hecho, son las dos provincias autónomas, Trento y Bolzano, las competentes para regular su propia forma de gobierno y su propio sistema electoral. Pues bien, el subsistema político de la provincia de Bolzano responde al modelo de democracia consociacional y, por tanto, su diseño institucional trata de acomodar a los distintos grupos lingüísticos existentes. Eso explica que, a diferencia de los que poseen el resto de regiones en Italia, su sistema electoral sea el único proporcional puro, sin premios de mayoría. Además, su forma de gobierno continúa siendo parlamentaria, por lo que, a diferencia del resto de regiones italianas, no existe una elección directa del presidente regional por parte de los electores.

Por último, Alemania es probablemente el país más homogéneo desde el punto de vista etnolingüístico de entre los estudiados, por lo que el diseño de sus sistemas electorales apenas está afectado por este tipo de conflictos. No obstante, en las dos únicas regiones donde existen minorías de cierta relevancia sí existen previsiones específicas para facilitar su representación parlamentaria. Así, al igual que sucede en el sistema electoral para la elección del *Bundestag*, Brandemburgo y Schleswig-Holstein son las únicas dos regiones donde se exceptúa la aplicación de las barreras electorales a las minorías soraba y danesa, respectivamente.

1.2. Sobre las pautas de difusión entre sistemas electorales

En quinto lugar, los distintos casos observados confirman la expectativa de que, en los sistemas políticos territorialmente complejos, se producen influencias verticales entre niveles. De entre los países estudiados, destaca el caso de Alemania, país que ha exhibido una especial intensidad en lo que a pautas de difusión se refiere. A medida que la institucionalidad se fue asentando y la incertidumbre se disipaba, los partidos políticos adquirieron una mayor experiencia sobre los rendimientos de los sistemas electorales y sobre sus propios apoyos electorales y pudieron definir mejor sus intereses en torno a las reformas electorales basándose en la observación. En perspectiva histórica, el sistema electoral del *Bundestag* ha ido modificándose paulatinamente, incorporando en muchos casos elementos ensayados previamente en algunos *Länder* alemanes. Es el caso de la adopción en 1953 del sistema de doble voto y de la barrera electoral del 5 por ciento aplicada en el conjunto del territorio, la sustitución en 1985 de la fórmula electoral proporcional o la implementación a partir de 2013 de un mecanismo de escaños compensatorios. Estas influencias verticales *bottom-up* acreditan el rol que los *Länder* han desempeñado como *laboratorios políticos*, *bancos de prueba* o *experiencias piloto* en el marco de un modelo de federalismo cooperativo como es el alemán.

Ya hemos visto que el sistema de representación proporcional personalizada se ensayó por primera vez en las elecciones fundacionales de 1947 en los *Länder* de Renania del Norte-Westfalia y Baja Sajonia. Antes de su adopción a nivel federal un tercer Land, Baviera. Este modelo de sistema fue minoritario en un principio, pues había un mayor número de *Länder* que, en sus primeras elecciones, optaron o por otros dos tipos de sistemas electorales. No debe sorprender que el modelo que finalmente fue tomado como referencia a nivel federal fuese precisamente el que, aun siendo el minoritario de los tres que se ensayaron en las primeras elecciones, había sido adoptado en tres de los cuatro *Länder* más poblados (y entre ellos los dos más poblados). Algo similar podría decirse de la introducción del segundo voto en el sistema de representación proporcional personalizada, novedad que introdujo por primera vez el *Land* de Baviera para sus elecciones de 1950 y que inspiraría la posterior reforma electoral nacional para las elecciones federales de 1953.

Ahora bien, también se advierte una clara influencia vertical *top-down*. En efecto, el sistema electoral del *Bundestag* ha actuado como referente para los *Länder*, la mayoría de los cuales ha acabado convergiendo con el modelo nacional. Este fenómeno no solo se

ha producido en lo que respecta al tipo básico de sistema electoral, sino también en algunos de sus elementos concretos, como prueba la práctica generalización del sistema de doble voto o la de la cuantía y ámbito de aplicación de las barreras electorales. El mejor ejemplo se halla en los sistemas electorales concebidos por los nuevos cinco *Länder* surgidos tras la reunificación, los cuales desarrollaron una actitud mimética e implementaron sistemas prácticamente idénticos al del nivel federal en casi todos sus elementos. El alemán representa, en suma, un modelo de *difusión institucional vertical* de doble dirección.

En Bélgica, también hemos observado influencias *top-down* desde el nivel nacional hacia el regional. El primer ejemplo sería la introducción de la barrera electoral del 5 por ciento en el nivel de la circunscripción. Dicha barrera fue establecida a nivel federal en las elecciones generales de 2002. Solo dos años después, en 2004, se introdujo también en todas las elecciones regionales belgas: Parlamentos de Flandes, Valonia, Bruselas-Capital y Comunidad Germanófono. Ahora bien, esa decisión fue tomada desde el nivel nacional, al ser el Estado central el competente para establecer las barreras electorales en todos los niveles de gobierno, por lo que no resulta apropiado considerar este caso como una auténtica difusión entre niveles.

En cambio, sí es posible hablar de difusión *top-down* propiamente dicha en la reforma de las circunscripciones empleadas en Flandes. La importante reforma electoral nacional de 2002 trajo consigo varias novedades, la más importante de las cuales consistió en la reducción del número de distritos electorales de veinte a once, con el propósito de hacerlos coincidir con las provincias. Esa “provincialización” del mapa electoral belga se trasladó solo dos años después, en 2004, al sistema electoral del Parlamento flamenco, reduciéndose con ello el número de circunscripciones de once a seis. A diferencia de la reforma que introdujo la barrera, esta sí se realizó de forma voluntaria dentro del margen competencial del que disfruta la región de Flandes gracias a su “autonomía constitutiva”. Por lo demás, esta coincidencia en el tipo de reforma se explica por el hecho de que fuesen los partidos flamencos quienes impulsaron la reforma tanto a nivel nacional como, obviamente, en Flandes, así como por la existencia de sendas coaliciones de gobierno “arcoíris” (liberales, socialdemócratas y verdes) en ambos niveles de gobierno. Sin embargo, no se produjo una reforma electoral del mismo tipo en Valonia, a pesar de que también se formó en aquellos años una coalición de gobierno de un color político similar. Ni siquiera se abogó por la provincialización en la reforma electoral de 2018,

desaprovechando la oportunidad que supuso la sentencia 169/2015 del Tribunal Constitucional belga, por la que el legislador valón debía reconfigurar su mapa electoral para impedir la existencia de circunscripciones de menos de 4 escaños.

En Italia, hemos detectado asimismo abundantes influencias entre niveles. Respecto a la elección directa de la cabeza del ejecutivo, se detecta una difusión vertical *bottom-up*. Ahora bien, en este caso la trayectoria de la difusión es más sofisticada, pues no solo se ha producido desde el nivel regional al nacional, sino también desde el local al regional. En este sentido, la elección directa de los presidentes regionales, implantada mediante reforma constitucional en las regiones ordinarias en 1999 y en la mayor parte de especiales desde 2001, encuentra sus precedentes en su introducción previa en el nivel local y en una región especial. Así, en agosto de 1992, una ley de Sicilia estableció la elección directa de los alcaldes en dicha región y una ley de Cerdeña hizo lo propio para su Presidente regional. En 1993, una ley nacional extendió la elección directa al conjunto de municipios y provincias de las regiones ordinarias, difundiéndose este modelo en buena parte del país. Así pues, esta influencia puede considerarse *bottom-up*, en la medida en que fueron dos regiones especiales, Sicilia y Cerdeña, las que inauguraron una tendencia que sería imitada por las instancias nacionales para regular el ámbito local y que, con el cambio de siglo, se hizo extensible a la inmensa mayoría de regiones.

También se observan influencias en lo relativo al establecimiento de sistemas electorales mixtos. La importante reforma electoral nacional de 1993 dio lugar a *Mattarellum*, un sistema electoral mixto bastante peculiar con preponderancia del componente mayoritario tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado. En 1995, una ley electoral nacional estableció otro sistema electoral mixto para las regiones ordinarias: el *Tatarellum*. Aunque, en realidad, dicho sistema electoral estaba inspirado, más que en el sistema electoral nacional, en la ley electoral de Cerdeña de 1992. Dicho sistema ya preveía que cuatro quintas partes de los escaños se asignasen proporcionalmente en circunscripciones provinciales y que la quinta parte restante se repartiese en una circunscripción regional única. Existió, por tanto, cierta influencia *bottom-up* de la ley electoral de Cerdeña a la ley electoral nacional que regulaba el sistema electoral de las regiones ordinarias. Ahora bien, cabe entender que el modelo *Tatarellum* fue una versión mejorada de la ensayada en Cerdeña, pues el sistema mixto y la elección del Presidente se complementaban con un premio de mayoría que garantizaba que dicho Presidente contara con el respaldo de una mayoría parlamentaria. De ahí que pueda

considerarse un ejemplo de difusión institucional generada por el aprendizaje que se produjo respecto a un sistema electoral como el sardo que, una vez se evaluaron sus rendimientos, resultó un *modelo fallido*.

Hemos advertido también influencias *bottom-up* en la utilización de premios de mayoría, un dispositivo muy característico de la idiosincrasia electoral italiana. En 1993, los premios de mayoría se recuperaron tras varias décadas (los precedentes en el ámbito nacional son la *Legge Acerbo* de 1923 y la *Legge Truffa* de 1953), introduciéndose en el nivel local junto a la elección directa de presidentes provinciales y alcaldes. En 1995, la ley *Tatarellum* extendió los premios de mayoría a las regiones ordinarias y, tras la reforma constitucional de 2001, estos dispositivos se extendieron también a buena parte de las regiones especiales. En 2005, se aprobó el sistema electoral *Porcellum* a nivel nacional, el único nivel que hasta entonces carecía de premio de mayoría. Tras el controvertido premio de mayoría de *Porcellum* y su declaración de inconstitucionalidad, *Italicum* continuó apostando por este tipo de mecanismos, aunque de nuevo la Corte Constitucional desbarató los planes de sus impulsores. De modo que en la actualidad los premios han desaparecido del nivel nacional. Queda claro, en cualquier caso, que la dirección de la influencia de los premios de mayoría ha sido claramente *bottom-up*. Dejando al margen los precedentes remotos de la *Legge Acerbo* y la *Legge Truffa*, la secuencia se habría iniciado a nivel local, habría dado el salto a nivel regional y, por último, se produjo su implantación a nivel nacional durante algo más de una década. Si en los niveles local y regional el dispositivo de los premios de mayoría se encuentra afianzado, no ha llegado a cuajar sin embargo en el nivel nacional.

Italicum fue el primer sistema electoral nacional que preveía un posible balotaje o segunda vuelta electoral. Los antecedentes de este mecanismo en Italia los encontramos en el sistema electoral de Cerdeña de 1992, por el que pasaban a una segunda vuelta los tres candidatos más votados, si ninguno había logrado el 50 por ciento de votos en la primera vuelta. Sin embargo, fue la ley electoral de Toscana de 2014 la que ejerció una influencia más clara sobre *Italicum*, pues, en ambos casos, la segunda vuelta tenía lugar en caso de que ningún candidato a presidente alcanzase el 40 por ciento de los votos en la primera ronda.

Otro aspecto en el que Toscana influyó sobre el sistema electoral nacional fue en la abolición, por primera vez en Italia, del voto preferencial y en la adopción de las listas

cerradas y bloqueadas. Si en 2004 se aprobaba ese nuevo modelo de listas en Toscana, un año después, en 2005, el sistema *Pocellum* adoptó ese rasgo inusual en la cultura electoral italiana. Tan evidente fue la influencia, que llegó a hablarse del *Toscanellum*. No obstante, en su sentencia 1/2014, la Corte Constitucional italiana declaró la inconstitucionalidad de este tipo de listas a nivel nacional por la existencia de grandes circunscripciones, lo que, a juicio de la Corte, dificultaba que los electores pudiesen conocer a la larga lista de candidatos que, con su voto, iban a contribuir a seleccionar. La influencia *bottom-up* de Toscana sobre los sistemas electorales nacionales corrobora la expectativa de que aquellas regiones que desatacan por hacer uso de su capacidad para innovar en materia electoral ejercen una mayor influencia sobre el resto. Se trata de la región que mayor influencia ha tenido en el diseño de los distintos sistemas electorales nacionales, como evidencia su papel como precursora de ciertas innovaciones en el ámbito electoral italiano.

Cabe señalar una última influencia *bottom-up* que tiene que ver con la forma de emitir el voto en sistemas mixtos: la imposibilidad de realizar un voto dividido (*voto disgiunto*). Una de las innovaciones introducidas por parte de algunas regiones respecto al modelo original *Tatarellum* ha sido de la aprobar leyes electorales que impiden a los electores realizar un voto dividido. La primera de las regiones fue Marcas, pero ascienden a siete en la actualidad. Esa decisión ha sido incorporada al nivel nacional por el vigente sistema electoral *Rosattellum*, frente al primer sistema mixto, *Mattarellum*, que sí permitía a los electores realizar un voto dividido.

En España, la única influencia *top-down* se limita a la desplegada por el sistema electoral del Congreso en el diseño original de los sistemas electorales autonómicos. La ausencia de reformas electorales a nivel nacional impide hablar de cualquier otra influencia entre niveles. El único caso de influencia *bottom-up* en España sería el relacionado con la introducción de medidas en favor de la paridad electoral (Verge, 2012). Así, algunas comunidades como Islas Baleares, Castilla-La Mancha, País Vasco y Andalucía introdujeron en sus legislaciones electorales en el período 2002-2005 medidas que obligaban a los partidos a garantizar una presencia mínima de mujeres y hombres en las listas electorales, la mayoría de ellas a partir de las llamadas *listas cremallera*, anticipando en buena medida el establecimiento de cuotas electorales en el nivel nacional a partir de 2007.

En sexto lugar, también hemos detectado influencias horizontales. En Italia, cabe destacar la eliminación de la lista regional liderada por un candidato a Presidente (el llamado *listino*) como un ejemplo de difusión horizontal basada en el aprendizaje. No en vano, se trataba de uno de los elementos más criticados del modelo *Tatarellum* original. Así, se cuestionaba la legitimidad de la lista de diputados adheridos al candidato presidencial frente a la de los restantes diputados elegidos en los distritos provinciales, en la medida en que se había convertido en un espacio donde consumir compensaciones y arreglos políticos entre partidos de una misma coalición electoral. Tras su supresión en Toscana en 2004, la tendencia ha sido hacia su progresiva desaparición, y en la actualidad hasta quince regiones la han eliminado definitivamente.

En España, he identificado algunas pautas de difusión horizontal en las reformas electorales adoptadas por distintas comunidades autónomas, que van más allá de adopción de medidas en pos de la paridad electoral por un grupo reducido de ellas. Con relación al tamaño de los parlamentos, se dio una tendencia común en el período 1983-1987 con motivo de la aprobación de las primeras leyes electorales autonómicas: siete comunidades autónomas incrementaron el tamaño de sus parlamentos, siendo el aumento más significativo el del País Vasco, que pasó de 60 a 75 diputados. Posteriormente, otras regiones como Comunidad Valenciana o Canarias han aumentado también el número de escaños de sus asambleas. Sin embargo, en el período 2011-2015, se produjo la tendencia inversa en un buen número de propuestas de reforma electoral que pretendían reducir el tamaño de los parlamentos, aunque finalmente solo llegaron a consumarse en Cantabria y Castilla-La Mancha. Se trataría de un buen ejemplo de difusión horizontal de propuestas impulsadas por un mismo partido de ámbito estatal, el PP en este caso. Estas reformas fueron defendidas por los populares como una forma de contribuir a la austeridad de los poderes públicos en tiempos de recesión económica, filosofía que en el ámbito electoral cristalizó en la reducción del tamaño de los parlamentos, tal y como he examinado en profundidad en el capítulo dedicado a las reformas en Castilla-La Mancha. Este tipo de reformas están en línea con la evidencia empírica aportada por estudios que demuestran cómo el haberse producido recientemente un periodo de recesión económica es un factor explicativo de la reducción del tamaño de los parlamentos (Jacobs y Otjes, 2015); y también con la idea de que este tipo de medidas serían una respuesta supuestamente ejemplarizante por parte de las élites políticas para mostrar a los ciudadanos su compromiso con la austeridad (Marland, 2019).

Por lo que respecta a las reformas que incidieron sobre las barreras legales, se advierte un proceso de difusión horizontal en el período de 1992-1996 en que hasta tres comunidades en las que el PP formaba parte del gobierno en solitario o en coalición elevaron sus barreras electorales. Por último, cabe resaltar que las dos últimas reformas electorales en Murcia y Canarias son las primeras que inciden sobre el número de circunscripciones. Murcia suprimió sus cinco distritos infraprovinciales y adoptó la circunscripción provincial en un ejemplo de convergencia sobrevenida respecto al modelo nacional y de homogeneidad tardía respecto a los sistemas electorales de comunidades peninsulares uniprovinciales. Canarias, por su parte, recogió el testigo al implementar una nueva circunscripción autonómica complementaria a las insulares ya existentes a través de un inédito sistema de doble voto, y afianza así su trayectoria como la comunidad más creativa electoralmente hablando.

1.3. Sobre la complejidad de los procesos de reforma electoral

En séptimo lugar, los casos examinados corroboran la idea de que, en la mayoría de supuestos, los procesos de reforma electoral están dominados por los partidos políticos, especialmente por aquellos que ocupan posiciones de gobierno. La maximización del poder parlamentario por parte de los partidos en el poder habría sido la motivación subyacente en buena parte de las reformas electorales a nivel regional.

En Bélgica, los partidos han sido los actores centrales en la mayoría de procesos reformistas, movidos esencialmente por sus intereses estratégicos sobre los efectos esperables tras la reforma en el equilibrio de poder en el sistema de partidos. El mejor ejemplo se halla en las reformas que “provincializaron” el mapa electoral nacional (2002) y flamenco (2004). Estas dos reformas, impulsadas por sendas coaliciones de gobierno “arcoíris” (liberales, socialdemócratas y verdes) en ambos niveles, compartían el mismo objetivo: perjudicar al CVP (posteriormente N-VA), partido tradicionalmente hegemónico en Flandes y que también había ostentado posiciones de gobierno a nivel nacional ininterrumpidamente desde 1958. Con ese propósito, las reformas electorales diseñaron un terreno de juego menos favorable para las figuras políticas locales del CVP, muy apegadas al territorio de su distrito, que a partir de entonces se vieron obligadas a competir con contrincantes políticos con mayor presencia en los medios y que podían desenvolverse mejor en circunscripciones de mayor tamaño. El argumento oficial, no obstante, fue el de utilizar unas mismas circunscripciones para procurar una mayor

claridad en el funcionamiento de los sistemas electorales de los distintos niveles de gobierno. Otro de los ejemplos belgas fue la introducción de barreras electorales tanto a nivel nacional como en los parlamentos regionales, con el propósito de dificultar la irrupción de nuevos partidos en un escenario de fragmentación creciente. Por último, un ejemplo aún más explícito, fue la reforma electoral de Bruselas-Capital en 2001, destinada a restar influencia al partido de extrema derecha *Vlams Blok* y evitar que pudiera bloquear la toma de decisiones en la región, dentro de la lógica de “cordón sanitario” aplicada por el resto de partidos.

España aporta abundantes ejemplos de reformas que han respondido a intentos de los partidos en el poder para orientar las reglas electorales en su propio beneficio. Con el propósito oficial de evitar la fragmentación parlamentaria y garantizar la estabilidad política, acompañar las distribuciones de escaños a las fluctuaciones demográficas, o contribuir a la austeridad de los poderes públicos, los impulsores de las reformas han silenciado sus verdaderos intereses. Así sucedió con un grupo de reformas llevadas a cabo en los años noventa y que tuvieron en común el incremento de los porcentajes de las barreras electorales con el fin de impedir la entrada en el parlamento de fuerzas políticas específicas. Aunque también se ha visto operaciones de manipulación en sentido contrario, como la rebaja de la barrera en el País Vasco para favorecer la representación de un partido con quien los impulsores de la reforma mantenían buena sintonía.

Pero las manipulaciones electorales en las comunidades autónomas no solo se han dado con las barreras electorales, también se han producido con el cambio en el número de escaños de los parlamentos autonómicos y con su prorrateo calculado entre circunscripciones. El caso paradigmático ha sido el de Castilla-La Mancha, comunidad donde las reformas de 2007, 2012 y 2014 escondían intentos deliberados de manipular el sistema electoral en beneficio particular de los partidos en el gobierno, primero PSOE y después PP. En las reformas se puso en práctica la que se ha denominado como *regla par-impar*. Esta estrategia, solo válida en un sistema de partidos en el que las dos principales organizaciones políticas han aglutinado entre ambas casi la totalidad de votos y escaños, consiste en atribuir una cifra par de escaños a las circunscripciones donde es previsible que el partido interesado vaya a recibir menos votos que su adversario, e impar a aquellas otras donde es probable que el partido interesado vaya a ganar. El fin último es hacerse con más escaños que el rival en el cómputo final.

Con todo, la reforma electoral de 2014, por la que se redujo de 53 a 33 el número de diputados de las Cortes de Castilla-La Mancha e inutilizó la anterior reforma de 2012 que no llegó a aplicarse a ningunas elecciones, encerró una manipulación estratégica adicional. La drástica disminución del número de diputados comportó una reducción de la magnitud de las circunscripciones que, a su vez, produjo unos elevados umbrales efectivos en todas ellas. Aunque el argumento oficialmente esgrimido fue el de contribuir a la contención del gasto público, el objetivo silenciado del PP consistía en dificultar la entrada de terceros partidos y nuevas formaciones políticas, opciones políticas progresistas que, en el momento en que se impulsó la reforma y en caso de haber accedido al parlamento, previsiblemente habrían llegado a acuerdos con el PSOE.

De modo que esta reforma es fácilmente encuadrable en la primera de las situaciones señaladas por Katz (2005: 63) por la que los partidos pueden decidir reformar el sistema electoral: el partido en el poder puede creer que su victoria en las siguientes elecciones está seriamente amenazada si se mantiene intacto el mismo sistema electoral y decide manipularlo en su propio beneficio. No obstante, la paradoja que encierra esta reforma radica en que, aun demostrándose certera como técnica para privar de representación a partidos con considerables porcentajes de voto a nivel regional, en las primeras elecciones a las que se aplicó dejó sin escaños a Ciudadanos. Es decir, el PP no pudo vaticinar que, en mayo de 2015, el principal perjudicado por su reforma iba a ser un partido de centro-derecha y potencial aliado. Este caso ilustra cómo la incertidumbre derivada de la falta de información acerca de la evolución del comportamiento electoral puede hacer que decisiones sobre diseño institucional que en el momento en que fueron tomadas pudieron ser racionalmente estratégicas, se vuelvan en contra de sus propios impulsores, haciéndoles incurrir en importantes errores de cálculo sobre los efectos esperables de sus propias reformas electorales (Andrews y Jackman, 2005).

Una variante observada en varios países es aquella en la que las reformas electorales son conducidas por las élites partidistas y, más concretamente, por las de varios partidos que integran coaliciones de gobierno. En Italia y Bélgica encontramos buenos ejemplos de ello. En el nivel nacional italiano, el proceso que dio lugar al sistema electoral *Porcellum* en 2005 se condujo en todo momento por las cúpulas de los partidos que formaban la coalición de gobierno de centro-derecha liberada por Silvio Berlusconi. El resultado fue producto del acomodo de intereses entre los distintos partidos impulsores sobre los efectos buscados con la reforma, cuyo objetivo último común era impedir, o al

menos amortiguar, la previsible victoria del centro-izquierda en las siguientes elecciones. Una vez la Corte Constitucional italiana había dictado sus sentencias 1/2014 y 35/2017 en las que declaró inconstitucionales aspectos centrales de los sistemas electorales *Porcellum* e *Italicum*, creando así la necesidad de una nueva reforma electoral, los procesos reformistas que desembocaron en *Italicum* y *Rosatellum* también puede reconducirse a procesos dominados por las élites partidistas en el poder (*elite-majority imposition*), en este caso, controlados por los líderes de los entonces principales partidos del centro-izquierda (Renzi) y del centro-derecha (Berlusconi) con el objetivo de lastrar los resultados del M5S.

Otro ejemplo que se explica por el entrecruce de intereses de partidos que formaban un gobierno de coalición fue la de Bélgica en 2002, donde cada uno de los seis partidos que conformaban la “coalición arcoíris” cedió en sus posiciones. Así, la adopción de provincia como circunscripción, defendida por los partidos verdes, socios menores de la coalición, iba a compensarse con el establecimiento de la barrera electoral del 5 por ciento, impuesta por los partidos mayores de dicha coalición, liberales y socialdemócratas. Un proceso de acomodo similar, aunque con un menor número de partidos, se produjo dos años después en Flandes, donde se implementó también la provincialización del mapa electoral flamenco.

En octavo lugar, si bien es cierto que muchas reformas electorales se explican por el interés de los partidos en el gobierno en maximizar su representación parlamentaria, también he aportado evidencia que respalda la idea de que hay otro tipo de situaciones en las que también pueden producirse reformas electorales. Así, una de esas situaciones es aquella en la que los partidos ganadores transigen con una modificación electoral en la que no están interesados, o que incluso les perjudica, a cambio de otro tipo de objetivos políticos como puede ser granjearse el apoyo parlamentario de otros partidos necesarios para completar su mayoría (Katz, 2005: 62). Esta tesis suministra ejemplos que demuestran que la rentabilidad parlamentaria esperable de unas reglas electorales frente a otras alternativas no es ni mucho menos el único comportamiento racional que cabe observar en los partidos. La ventaja puramente parlamentaria es, desde luego, uno de los objetivos que ambicionan las élites políticas. No obstante, en ocasiones ese propósito puede ceder ante otro tipo de objetivos, entre los que destaca el mantenimiento de poder y de cargos públicos en el gobierno.

En este punto, cabe resaltar el papel que el FDP ha desempeñado en muchas de las reformas electorales en los distintos niveles de gobierno en Alemania. No en vano, durante varias décadas el alemán se caracterizó por ser un sistema de “dos partidos y medio”, en el que los liberales eran el único partido bisagra tanto a nivel nacional como regional. De hecho, el FDP fue el principal socio en las distintas coaliciones de gobierno con los dos grandes partidos alemanes tradicionales: CDU y SPD. Gracias a esa posición pivotal, el FDP pudo exigir reformas puntuales de los sistemas electorales que podían maximizar sus rendimientos electorales a cambio de su apoyo a los distintos gobiernos de democristianos y socialdemócratas. Tanto la CDU como el SPD habrían transigido con tal de mantenerse en el poder, aunque muchas de esas reformas no les resultaran beneficiosas en términos electorales. Así se explicaría, por ejemplo, la introducción del doble voto para permitir al elector realizar *split-ticket voting*, el establecimiento de la barrera en el 5 por ciento para evitar la representación de otros terceros partidos o, en fin, el cambio de la fórmula electoral D’Hondt por otra con menor sesgo en favor de los partidos más votados como es la fórmula Hare-Niemeyer.

La reforma murciana de 2015 es un ejemplo magnífico para ilustrar este tipo de reformas electorales. Al ser la primera ocasión en la historia electoral de Murcia en la que ningún partido se hacía con la mayoría absoluta, el PP necesitaba el apoyo de algún socio parlamentario para sacar adelante la investidura. El único socio viable era Ciudadanos, partido que a cambio exigió llevar adelante una reforma electoral en contra de los intereses de los populares, pues suponía un evidente aumento de la proporcionalidad del sistema. La reforma electoral, además, estaba apoyada por los otros dos partidos de la oposición, PSOE y Podemos, por lo que el PP no tenía posibilidad de frenar el cambio electoral. Eso explica que el PP, sabedor de su incapacidad para vetar esta operación, y dadas sus aspiraciones de mantenerse en el gobierno, estuviese dispuesto a apoyar finalmente la reforma electoral –no sin reticencias– como contrapartida a un objetivo político de mayor envergadura: lograr un pacto de legislatura con Ciudadanos. En suma, el caso murciano ejemplifica cómo un partido como el PP, hegemónico durante décadas en la región, gracias, entre otras cosas, a las bonificaciones concedidas sistemáticamente por el sistema electoral, puede resignarse a acatar una reforma perjudicial para sus intereses, pero que no puede impedir, a cambio de otros objetivos más relevantes como la permanencia al frente del gobierno regional.

Este ejemplo ilustra cómo los procesos que a partir de 2015 han dado lugar a las dos últimas reformas electorales autonómicas han sido distintos respecto a los de las anteriores reformas, la mayor parte de las cuales estuvieron motivadas por los intereses estratégicos de partidos en el poder. Como subraya Katz (2005: 75), no siempre sucede que un partido en el gobierno tiene capacidad para abortar intentos de reforma electoral; en ocasiones la reforma electoral le puede ser impuesta contra su voluntad por una coalición de partidos. El caso murciano fue el primero exitoso a nivel autonómico en el que sus impulsores, en lugar de ser el partido gobernante y sus posibles aliados, fueron aquellos que se encontraban en la oposición, trazando de alguna forma la senda que seguiría poco después el caso canario. Estos procesos reformistas han tenido lugar en una coyuntura política con parlamentos más fragmentados y con gobiernos minoritarios más débiles, lo que ha permitido que alianzas de partidos desde la oposición fuesen capaces de vencer las resistencias exhibidas por los partidos que apoyaban a los respectivos gobiernos autonómicos. Estas coaliciones de partidos han logrado sus objetivos, bien desde su propio parlamento regional (Murcia en 2015), bien a través de una reforma estatutaria que se tramitaba ya en las Cortes Generales (Canarias en 2018). En el caso canario, pese a que dos partidos como CC y ASG disponían de poder de veto en el Parlamento regional para bloquear una posible reforma electoral, un grupo de cuatro partidos (PSOE, PP, Podemos y NC) consiguió sortear esa minoría de bloqueo y lograr la reforma electoral a través de una reforma estatutaria en las Cortes Generales. Este último caso ilustra cómo sistemas multinivel como el español pueden ofrecer caminos alternativos para que un partido o coalición de partidos puedan esquivar el veto de otro partido o coalición de partidos en la arena política regional. Dinámicas multinivel que también se observaron en la reforma estatutaria canaria de 1996, bien que en aquel supuesto obedeciesen a pautas de cooperación entre CC y PP, partidos que cogobernaban a nivel regional y mantenían un pacto de legislatura a nivel nacional.

Las reformas electorales murciana y canaria, así como otras muchas propuestas frustradas en otras comunidades en ese mismo período 2015-2019, apuntaban en una dirección aperturista: estaban destinadas a mitigar las desigualdades del voto, a procurar una mayor proporcionalidad y a estrechar la relación entre electores y diputados. Esos debates se dieron en un contexto en el que partidos como Podemos y Ciudadanos habían emergido a nivel nacional haciendo de la “regeneración democrática” uno de sus principales banderas y en un momento en el que la opinión pública se mostraba favorable

a las reformas institucionales. Estas reformas contrastaban, en cambio, con las imperantes en el ciclo político autonómico inmediatamente anterior (2011-2015) y que consistieron en la reducción del tamaño de los parlamentos, con el consiguiente riesgo de la cartelización de los sistemas de partidos. Su arquetipo sería la reforma electoral castellano-manchega de 2014.

En noveno lugar, en esta tesis he prestado una especial atención al papel desempeñado por los jueces y tribunales en los procesos de reforma electoral, unos actores poco estudiados por la literatura dedicada al asunto y de los que incluso se ha llegado a afirmar que tienen un papel poco relevante (Renwick, 2010: 13-14). Sin embargo, la mayoría de casos estudiados, excepto el español, obligan a reconsiderar por completo la anterior afirmación.

En efecto, España se desviaría de la pauta observada en el resto de países estudiados, debido a que el Tribunal Constitucional español ha adoptado una posición extremadamente deferente hacia los legisladores electorales a nivel autonómico. La jurisprudencia dictada por el Tribunal con relación a los sistemas electorales de las tres comunidades autónomas a las que se ha dedicado estudios de caso (Castilla-La Mancha, Murcia y Canarias) ejemplifica su actitud permisiva, bien hacia reformas que reducen drásticamente el tamaño del parlamento y con ello la magnitud de las circunscripciones generando elevados umbrales efectivos, o bien hacia reformas que crean barreras electorales elevadas y aplicadas en un ámbito superior al propio de las circunscripciones electorales. Esta actitud se puso de manifiesto en la STC 225/1998 con relación al sistema electoral canario, y en las SSTC 197/2014 y 15/2015 con relación al sistema electoral castellano-manchego. Se trata de una doctrina que destaca por la laxitud del control efectuado por el Tribunal, la indeterminación o ambigüedad calculada con la que encara el asunto de los límites en la cuantía de las barreras electorales, o la endeblez de su justificación de las barreras electorales apoyándose en argumentos basados en la representatividad territorial o en el hecho insular. Como señala Manuel Martínez Sospedra (2016: 75), “resulta claro que el Tribunal no se siente precisamente a gusto cuando se somete a su consideración la legitimidad constitucional de normas reguladoras de los sistemas electorales”.

Con esta doctrina, el Tribunal ha lanzado el mensaje de que el diseño y reforma de los sistemas electorales autonómicos es un asunto prácticamente exento de límites

jurídicos, y en el que, excepto establecer sistemas electorales mayoritarios, los legisladores disfrutaban de un margen de libertad prácticamente absoluto. Posición que, a mi juicio, no está exenta de riesgos, al tratarse los sistemas electorales de una institución que corre el riesgo de ser manipulada estratégicamente por los partidos en el poder, tal y como ha demostrado la experiencia política comparada y tal y como he mostrado con abundantes ejemplos a lo largo de esta tesis.

Esta jurisprudencia española contrasta en buena medida con la observada en los otros tres países objeto de estudio. En Alemania, sus tribunales y, en especial, el poderoso e influyente Tribunal Constitucional Federal, han intervenido de manera creciente en un terreno tradicionalmente reservado en exclusiva a las instancias políticas. Así, en virtud del principio de igualdad de sufragio, los tribunales alemanes han determinado la sustitución de la fórmula D'Hondt por otra más equitativa, la limitación de la cuantía de las barreras electorales o incluso su eliminación para las elecciones europeas, o el cuestionamiento de los escaños excedentes no compensados que podían generar un valor del voto inverso.

En Bélgica también hay ejemplos de intervenciones judiciales decisivas en materia electoral. En 2003, el Tribunal de Arbitraje (actual Tribunal Constitucional), obligó a dividir la polémica circunscripción de Bruselas-Halle-Vilvoorde, desencadenando un conflicto político entre flamencos y valones, que no se resolvería hasta nueve años después, en el marco de la importante *Sexta Reforma del Estado*. Más recientemente, el Tribunal Constitucional belga determinó que Valonia debía modificar el trazado de sus circunscripciones de cara a sus elecciones regionales de 2019 para evitar que ningún distrito tuviese menos de 4 escaños, pues, a juicio del Tribunal, se desvirtuaba la proporcionalidad en el reparto de escaños por debajo de ese número.

Ahora bien, si hay un país que destaca por el activismo judicial en esta materia ese es Italia. En sus sentencias 1/2014 y 35/2017 la Corte Constitucional italiana abandonó su tradicional actitud deferente hacia el legislador electoral y declaró inconstitucionales aspectos nucleares de dos sistemas electorales nacionales: *Porcellum e Italicum* (Fernández Esquer, 2019). Si en el primer caso consideró contrarios a la Constitución Italiana el premio de mayoría sin umbral para su concesión y las listas cerradas y bloqueadas con un gran número de candidatos, en el segundo la Corte rechazó la segunda vuelta electoral sin exigencia de un porcentaje mínimo de votos y la

posibilidad de candidaturas múltiples. Con esas intervenciones, que tuvieron un innegable impacto sistémico, el Alto tribunal italiano desvirtuó la naturaleza y mecánica de los sistemas electorales originales y desencadenó procesos de reforma electoral, debido a la presión generada en las élites partidistas para aprobar nuevas leyes electorales (*Italicum* y *Rosatellum*) que sustituyeran los sistemas electorales *desfigurados* tras las sentencias judiciales. Como han apuntado recientemente Emanuele Massetti y Arianna Farinelli (2019), se trataría de un tipo original de reforma electoral en el que las élites partidistas mantienen el control del proceso, pero dicho proceso se inicia y se ve condicionado en cuanto al rango de soluciones posibles por las decisiones tomadas previamente por los tribunales, en lo que, reformulando la clasificación de Renwick (2010), puede categorizarse como reforma electoral *political elite-judicial interaction*.

En definitiva, todas estas decisiones judiciales de importantes países europeos evidencian el papel cada vez más activo asumido por los tribunales en los procesos de reforma electoral. Los Altos Tribunales de países como Alemania, Italia o Bélgica, a los que podría sumársele los de otros países europeos como Francia, Hungría o Eslovenia, han establecido límites jurídicos a los sistemas electorales nacionales y regionales a través del control de constitucionalidad de las leyes electorales. Así, a partir de la Segunda Guerra Mundial, y especialmente con el cambio de siglo, los tribunales estarían comenzando a sentirse legitimados para poner límites al margen de actuación de los legisladores a la hora de diseñar los sistemas electorales en virtud de principios como el de proporcionalidad, libertad o igualdad del sufragio. Lo anterior resulta coherente con evidencia empírica reciente que apunta a que, contra lo que cabría esperar, la existencia de órganos que ejercen el control de constitucionalidad sobre las leyes en un país aumenta la probabilidad de que se produzcan reformas electorales (Núñez y Jacobs, 2016). Esto supone que la eficacia normativa de los principios constitucionales continúa avanzando y, a lomos de tribunales cada vez más activistas, alcanza ahora a una parcela del ordenamiento jurídico con evidentes aristas políticas como son los sistemas electorales. El control jurisdiccional en el diseño de los sistemas electorales constituye un ejemplo magnífico del fenómeno creciente de judicialización de la política contemporánea.

Las implicaciones de esta constatación son importantes. La predisposición de los tribunales a intervenir en instituciones que inciden de forma tan clara en la distribución del poder político exige tomarles en consideración como un posible actor más en los procesos de reforma electoral. Por tanto, en lugar de ser considerados únicamente como

meros *veto players* por su capacidad para obstaculizar las reformas, los tribunales también pueden ser actores que con sus decisiones desencadenen procesos de reforma electoral. Asimismo, esto también supone la concesión de un mayor poder a las minorías políticas, en la medida en que puede alentarles a recurrir ante los tribunales sistemas y reformas electorales a los que se oponen, alegando una posible vulneración de algún derecho fundamental (especialmente el de sufragio) o algún principio constitucional. Una lectura optimista de este mayor activismo podría ser que los tribunales pueden actuar como obstáculo frente a reformas abusivas en los que una mayoría política coyuntural trata de manipular las reglas electorales en su propio beneficio. Una lectura pesimista, en cambio, pondría en entredicho la legitimidad de los tribunales para decidir sobre el diseño de las reglas electorales, en lo que puede considerarse como una suplantación ilegítima de los legisladores democráticamente elegidos.

En décimo lugar, en la presente investigación también he prestado una especial atención al papel desempeñado por los ciudadanos en los procesos de reforma electoral. Frente a las reformas electorales previas a la década de los noventa del siglo XX, que solían ser pilotadas en exclusiva por las élites partidistas, en muchos de los procesos reformistas más recientes la sociedad civil ha adquirido un mayor protagonismo (Renwick y Pilet, 2016). Tradicionalmente, los estudios que se habían interesado por el papel de la sociedad en las reformas habían estudiado su rol al exigir la celebración de referéndums sobre posibles cambios en el sistema electoral, tal y como sucedió en países como Italia o Nueva Zelanda en las grandes reformas de la década de los noventa del siglo XX. Sin embargo, y haciendo nuestras las palabras de Renwick (2018: 119) en una importante obra colectiva reciente, “el papel de los grupos de interés y de presión en los procesos de cambio del sistema electoral es quizás el menos investigado”.

Ya hemos visto que, en la mayoría de supuestos, el conjunto del proceso es pilotado por las cúpulas de los partidos y, en especial, por aquellos partidos que se encuentran en el poder y tienen capacidad para imponer la reforma por sí solos o en una negociación junto a sus socios de coalición gubernamental. Ahora bien, se han detectado algunos casos, algunos de ellos importantes, en los que foros cívicos, plataformas ciudadanas o algún otro tipo de grupos sin ánimo de lucro cuyos objetivos se centran en la mejora de las instituciones democráticas, han tenido influencia en la consecución de la reforma electoral y, desde luego, han condicionado el curso de los acontecimientos. En el capítulo dedicado a las reformas electorales en Alemania, por ejemplo, se ha comprobado

cómo el grupo cívico *Mehr Demokratie e.V.*, fue el principal impulsor de las reformas electorales a través de referéndum en los *Länder* de Bremen y Hamburgo, con el objetivo de introducir sistemas de listas abiertas y voto acumulativo.

Con todo, el mejor ejemplo lo encontramos en la reforma de los sistemas electorales de Murcia y, especialmente, Canarias. En el caso murciano, destaca el papel ejercido por el *Foro Ciudadano de la Región de Murcia*. El *Foro* logró trenzar un acuerdo entre algunos de los principales partidos de la región (PSOE, Podemos e Izquierda Unida), que se plasmó antes de las elecciones en el llamado *Pacto del Moneo*, uno de cuyos objetivos era reformar el sistema electoral en un sentido más proporcional y hacerlo antes de que concluyese el año. Dado que el esfuerzo de acercamiento de posiciones entre los distintos partidos favorables a la propuesta reformista se había realizado antes incluso del iniciar el procedimiento legislativo, dicho pacto sirvió lubricar el proceso y que la reforma se tramitase con una enorme agilidad.

Ahora bien, el caso en el que más ha destacado la labor de una plataforma ciudadana es el de la reforma electoral de Canarias en 2018. Así, el foro cívico *Demócratas Para el Cambio* (DPC) fue absolutamente determinante en la mayoría de las fases del proceso reformista. En una primera, antes incluso de que se iniciase propiamente el proceso como tal, DPC desplegó una labor esencialmente divulgativa y de concienciación sobre las disfunciones del sistema electoral. A medida que fue ganando presencia en los medios de comunicación regionales y adquiriendo reconocimiento en los círculos académicos, primero, y políticos, después, fue adquiriendo capacidad de persuasión en un número creciente de partidos. Muchos de esos partidos comenzaron entonces a incorporar propuestas de reforma en sus programas electorales y a situar la reforma entre sus prioridades políticas.

El inicio del proceso como tal llegó tras los anómalos resultados de las elecciones autonómicas de 2015, los cuales produjeron un sentimiento de indignación en importantes sectores de la opinión pública. Del mismo modo que está acreditado que sistemas mayoritarios que dan lugar a elecciones con ganadores erróneos (*wrong winner elections*), pueden desencadenar su propia reforma electoral (Shugart, 2008; Siaroff, 2003), esta investigación también aporta evidencia de que es esperable que este mismo fenómeno suceda con un sistema proporcional que no satisface las expectativas teóricas de garantizar a las distintas fuerzas políticas una representación parlamentaria acorde a su

apoyo electoral. Que en las elecciones de 2015 se produjesen resultados no monótonos con un *ganador erróneo* (CC fue el partido con más escaños siendo tercero en votos) o que prácticamente uno de cada cinco votos fuesen votos desperdiciados, fue sin duda un factor relevante que permitió que se abriese el proceso de reforma electoral.

A partir de ese momento, DPC aprovechó esa coyuntura favorable para movilizar a la ciudadanía a través de la convocatoria de dos manifestaciones en las dos capitales canarias, a las que acudieron dirigentes y representantes de muchos de los principales partidos políticos. Gracias a esa presión, una de las primeras iniciativas del nuevo Parlamento canario fue la constitución de una Comisión de Estudio para la reforma del sistema electoral, que de ahí en adelante situó la cuestión en el centro del debate político canario. El mayor hito de DPC, con todo, fue lograr que más de una docena de fuerzas políticas parlamentarias y extraparlamentarias firmasen un acuerdo de mínimos sobre la reforma electoral, el *Pacto por la Democracia*. En su segunda versión del año 2016, el *Pacto* logró sumar al consenso reformista a dos partidos alejados ideológicamente, pero vitales para alcanzar las mayorías parlamentarias necesarias: Podemos y PP. A partir de entonces, además de plantear su propuesta de reforma en la citada Comisión de Estudio a la que fue convocado, el foro cívico actuó como mediador entre los partidos políticos que estaban a favor de la reforma, acercando posiciones en los asuntos que suscitaban mayores discrepancias o limando asperezas en los momentos de mayor tensión. Resultó determinante ese papel de intermediario que redujo los costes de transacción entre los distintos partidos. En definitiva, el trabajo de DPC en aras del consenso, como plataforma ciudadana compuesta por un pequeño grupo de activistas sin filiación partidista, ha sido reconocido también por los principales académicos y creadores de opinión regionales y fue reconocido por todos los políticos entrevistados.

Así pues, el caso canario demuestra que la categorización propuesta por Renwick (2010) según la cual habría procesos de reforma electoral en los que su resultado se explica por la interacción entre la sociedad y los partidos políticos (*elite-mass interaction*) debe ser complejizada. Así, la sociedad civil puede asumir un papel relevante cuando grupos de ciudadanos influyen en el proceso de reforma de manera mucho más organizada que pronunciándose en un referéndum, a través de plataformas que actúan como auténticos grupos de interés cívico sin ánimo de lucro. De entre los procesos reformistas que han acontecido en perspectiva comparada, un caso que guarda cierta semejanza es el de la reforma electoral en Rumanía en 2008, en el que la plataforma cívica *Pro*

Democratia desarrolló un rol relevante como impulsora de la reforma y, posteriormente, como mediadora entre los partidos parlamentarios (Marian y King, 2010). Algo que Celis et al. (2011), por ejemplo, también han subrayado con relación a organizaciones de mujeres que han actuado como grupos de interés para la introducción de cuotas de género en la legislación electoral de múltiples países.

2. Limitaciones y agendas de investigación futuras

La estrategia adoptada en la investigación me ha permitido conocer en profundidad el origen y reformas de los sistemas electorales regionales de cuatro países europeos, así como sus interacciones entre sí y con el nivel nacional. Además, a partir varios estudios de caso, especialmente centrados en reformas acontecidas en tres comunidades autónomas, he arrojado luz sobre la naturaleza y diferencias entre los procesos reformistas. Sin embargo, y pese a que he constatado la existencia de otras muchas reformas electorales en distintas regiones, por insuficiencia de tiempo e información, no he podido analizar y reconstruir cada uno de esos procesos reformistas. La principal limitación de la investigación tiene que ver, pues, con que el propio diseño de investigación y la metodología empleada, que impiden extrapolar sus hallazgos a otras regiones y países. El universo de sistemas electorales regionales y sus reformas es mucho más amplio.

Ahora bien, esa limitación ya apunta precisamente algunos de los caminos que sería interesante explorar en futuras investigaciones. En primer lugar, sería deseable ampliar la muestra de casos de esta investigación y extenderla a otros Estados compuestos europeos y del resto del mundo y comprobar qué sucede en su nivel regional. Por ceñirnos a Europa, podrían abordarse los casos de las regiones con autonomía política en Reino Unido, Suiza, Austria e incluso de las singulares regiones de Azores y Madeira en Portugal o Åland en Finlandia. Algunos hallazgos de esta tesis podrían ponerse a prueba como hipótesis en un mayor número de regiones y verificar así si las teorías “viajan” bien a otros contextos políticos, si conviene reformularlas o descartarlas directamente. Con ese aumento en el número de observaciones, las conclusiones alcanzadas aquí adquirirían relevancia en caso de confirmarse y, en consecuencia, ganarían robustez a la hora de hacer generalizaciones.

Como se indicaba en la introducción, apenas existen estudios comparativos que analicen de forma sistemática los sistemas electorales en el nivel regional, y menos aún

conocemos sobre los procesos de elaboración y reforma electoral en el ámbito subnacional. Aunque esta tesis se ha centrado en el nivel regional, no hay que olvidar que hay un tercer nivel, el municipal, también poco explorado en el ámbito electoral. En esta tesis he mostrado precisamente el importante papel que en ocasiones ha jugado el nivel local en un país como Italia. Recordemos que fue una ley electoral siciliana de 1992 la que estableció por primera vez la elección directa de los alcaldes en esa región, un año antes de que una ley nacional extendiese el modelo de elección directa para el conjunto de municipios y provincias de todo el país. A partir de 1999 y 2001 ese modelo de elección directa se instauró para la elección de los presidentes de las regiones ordinarias y especiales, un modelo que ha llegado intacto hasta nuestros días. El ejemplo italiano pone así de relieve la necesidad de investigar no solo el nivel regional, sino de comprobar el papel que el nivel local puede estar desempeñando en los procesos de difusión institucional que se producen en el interior de cada país. Las investigaciones sobre el nivel local cuentan con la ventaja de que, a diferencia del regional, todos los países cuentan con dicho nivel de gobierno.

Una agenda de investigación futura podría consistir en analizar en qué medida los contextos políticos multinivel condicionan la existencia de reformas electorales. El caso de Canarias ilustra bien cómo en sistemas multinivel como el español, en los que se producen relevantes interacciones entre los distintos actores políticos en las arenas nacional y autonómica, pueden existir vías alternativas para promover reformas electorales. Sería el ejemplo de coaliciones de partidos reformistas que son capaces de superar la capacidad de veto de otros actores gracias a la existencia de otros niveles de gobierno. Se hace necesario, en consecuencia, incorporar esta perspectiva multinivel al análisis de aquellos procesos de reforma electoral que acontezcan en países territorialmente complejos.

Asimismo, en esta tesis apenas he prestado atención a una cuestión sumamente relevante: cuáles son los efectos mecánicos y psicológicos que producen las propias reformas electorales (Fiva y Folke, 2016). Es una línea de investigación de creciente interés que pretende comprobar en qué medida las reformas electorales surten los efectos esperados por sus impulsores, cuánto tiempo tardan los actores políticos en *aprender* a jugar con las nuevas reglas electorales, o si bien se liberan consecuencias políticas inesperadas. Se trata de una cuestión crucial, pues se presume que, alterando parcialmente la estructura de incentivos proyectada por las reglas electorales, partidos, candidatos y

electores alterarán sus comportamientos para adaptarse al nuevo contexto institucional (Scheiner, 2008). Aunque es habitual que, en materia de reformas electorales, tanto ciudadanos como partidos políticos alberguen esperanzas desmesuradas sobre una mejora sustancial en los mecanismos que articulan relación representativa. Es lo que Richard Katz (2007: 312) denomina como “el optimismo patológico de los reformistas”: los impulsores de las reformas habitualmente creen que modificaciones institucionales relativamente limitadas tendrán efectos transformadores sobre el proceso político que, en muchas ocasiones, van más allá de lo que la evidencia disponible ha conseguido demostrar. La experiencia comparada brinda interesantes ejemplos de cómo esas expectativas generadas se han visto rápidamente frustradas en muchos casos (Bowler y Donovan, 2013; Renwick y Pilet, 2016: 249-260). En cualquier caso, sería deseable que estudios venideros no se limitasen a estudiar los procesos que originan una reforma electoral, sino que evalúen también si existe una correspondencia entre los objetivos perseguidos por la reforma y lo que acontece en la práctica política.

Otra línea de investigación prometedora es la que tiene que ver con la cuestión de cómo enfrentan los tribunales el control de constitucionalidad de los sistemas electorales, una materia que hasta hace unas décadas era considerada una *political question* sobre la que los tribunales preferían mantenerse al margen. Resulta inédita hasta la fecha una investigación comparada ambiciosa que arroje luz sobre la evolución en el grado de intervención de los tribunales en un terreno extremadamente sensible. En esta tesis he mostrado cómo los tribunales de algunos de los principales países europeos, cuyas decisiones judiciales tienen un especial impacto en las que a su vez toman los tribunales de otros países, están mostrando un creciente grado de activismo en el ámbito electoral. El Tribunal Constitucional español, sin embargo, ha acreditado una actitud deferente con lo que cabría entender como excesos del legislador. ¿Es el Tribunal Constitucional español realmente una excepción en perspectiva comparada? Serían bienvenidos trabajos que traten de explicar esta aparente anomalía española. En cualquier caso, y además de estudios comparados y de caso que puedan realizarse al respecto, parece recomendable que, al estudiar reformas electorales, se amplíe el foco sobre los actores intervinientes y, en lugar de prestar atención solamente a los objetivos y estrategias de los partidos, se valore el papel que eventualmente pueden haber desempeñado los tribunales.

Asimismo, estudios venideros deberían profundizar en la función que juega la sociedad en los procesos de reforma electoral, ya sea en forma de actitudes ciudadanas

hacia las instituciones y su predisposición a las reformas, ya sea a través de su participación a través de mecanismos de democracia semidirecta como los referéndums, las iniciativas legislativas populares o las asambleas ciudadanas. Ahora bien, considero que existe un especial vacío de conocimiento sobre el papel que desempeñan en estos procesos los grupos de activistas en favor de la reforma electoral. Al reconstruir algunas de las reformas a nivel regional he encontrado evidencia de que tanto en algunos *Länder* alemanes como en Murcia y, sobre todo, en Canarias, este tipo de actores han tenido un protagonismo destacado. Todo apunta a que no se está prestando la suficiente atención a la influencia ejercida por los foros cívicos y plataformas ciudadanas en los procesos de cambio en los sistemas electorales. De ahí que sea conveniente hacerse las siguientes preguntas: ¿cuántos procesos de reforma electoral son situados en la agenda política por activistas cívicos? ¿Cuáles son sus estrategias de influencia? ¿Cómo interactúan con los partidos y las instituciones? ¿Y con el conjunto de la sociedad civil? ¿Qué condiciones explican su éxito o su fracaso en la consecución de una reforma electoral?

Cabe apuntar, por último, una posible línea de investigación futura que podría complementar el estudio de las reformas electorales regionales y que tiene que ver con la estabilidad de buena parte de los sistemas electorales autonómicos. Concretamente, frente a ocho comunidades que han modificado en alguna ocasión sus sistemas electorales, nueve de ellas no lo han hecho tras la aprobación de sus leyes electorales o directamente nunca. Sin embargo, en lugares como Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid o el Principado de Asturias ha habido múltiples intentos de reforma que, por distintos motivos, no han llegado a materializarse. Sería interesante identificar las “barreras” que han obstaculizado las reformas electorales en cuestión. Concretamente, debería tratarse de determinar el papel que han podido jugar las mayorías cualificadas exigidas para las reformas de las leyes electorales, muchas de ellas endurecidas tras la oleada de reformas estatutarias acontecidas a partir de 2006. Ya vimos que Núñez y Jacobs (2016) aportaban evidencia empírica de que las barreras procedimentales son más efectivas que la mayoría de los factores tradicionalmente identificados desencadenantes a la hora de explicar la probabilidad de que se produzcan o no reformas electorales. En consecuencia, quizás ahí podría hallarse una de las razones que explicaría, por ejemplo, los fracasos en los distintos intentos de reducir la barrera del 5 por ciento a nivel autonómico en la Comunidad Valenciana, por qué el sistema electoral de Canarias permanece en una disposición

transitoria de su Estatuto, o por qué, en fin, Cataluña es la única comunidad que, en 2020, carece de una ley electoral propia.

El campo de estudio de los sistemas electorales es uno de los más fecundos en la ciencia política. Desde la segunda mitad del siglo XX, una importante nómina de politólogos se ha esforzado por comprender, clasificar y analizar los efectos de estas peculiares instituciones. De modo que hoy podemos afirmar que la investigación de los sistemas electorales es un ámbito de estudio consolidado en nuestra disciplina. Sin embargo, existen agendas de investigación, como las apuntadas, que sin duda ayudarían a enriquecer nuestra comprensión sobre los sistemas electorales y sus reformas. Esta tesis doctoral se ha construido sobre las contribuciones previas de un ingente número de académicos y, humildemente, aspira a ser un punto de partida sólido y útil para aquellas otras contribuciones futuras que seguro están por venir.

Referencias bibliográficas

- Andrews, Josephine T. y Robert W. Jackman (2005). Strategic fools: electoral rule choice under extreme uncertainty. *Electoral Studies*, 24, 65-84.
- Fernández Esquer, Carlos (2019). El creciente activismo de la Corte Constitucional italiana ante las reformas del sistema electoral nacional. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 23(1), 209-230.
- Fiva, Jon H. y Olle Folke (2016). Mechanical and Psychological Effects of Electoral Reform. *British Journal of Political Science*, 46(2), 265– 279.
- Hooghe, Marc y Kris Deschouwer (2011). Veto Players and Electoral Reform in Belgium, *West European Politics*, 34(3), 626-643.
- 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.
- Katz, Richard (2005). Why are there so Many (or so Few) Electoral Reforms?. En M. Gallagher y P. Mitchell (eds.). *The Politics of Electoral Systems* (pp. 57-76). Oxford: Oxford University Press.
- Katz, Richard (2007). Comment. *Representation*, 43(4), 307-314.
- Lijphart, Arend (1997). The difficult science of electoral systems: A commentary on the critique by Alberto Penadés. *Electoral Studies*, 16(1), 73-77.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Marian, Cosman G. y Ronald F. King (2010). Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections. *Communist and Post-Communist Studies*, 43(1), 7-18.
- Marland, Alex (2019). Fewer politicians and smaller assemblies: how party elites rationalise reducing the number of seats in a legislature—lessons from Canada. *The Journal of Legislative Studies*, 25(2), 149-168.
- Martínez Sospedra, Manuel (2015). La sombra de las ‘political questions’: notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha. *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 28, 73-103.
- Masseti, Emanuele y Arianna Farinelli (2019). From the Porcellum to the Rosatellum: ‘political elite-judicial interaction’ in the Italian laboratory of electoral reforms. *Contemporary Italian Politics*, 11(2), 137-157.

- Núñez, 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.
- Renwick, Alan (2010). *The Politics of Electoral Reform: Changing the Rules of Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Renwick, Alan (2018). Electoral System Change. En E. S. Herron, R. J. Pekkanen, y M. S. Shugart (Eds.). *The Oxford Handbook of Electoral Systems* (pp. 113-132). Oxford: Oxford University Press.
- Renwick, Alan y Jean-Benoit Pilet (2016). *Faces on the ballot. The personalization of politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Scheiner, Ethan (2008). Does Electoral System Reform Work? Electoral System Lessons from Reforms of the 1990s. *Annual Review of Political Science*, 11, 161-181.
- Shugart, Matthew S. (2008). Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems. En A. Blais (Ed.). *To Keep or to Change First Past the Post?* (pp. 7-60). Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. y Martin P. Wattenberg (eds.) (2001). *Mixed- Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, Alan. (2003). Spurious Majorities, Electoral Systems and Electoral System Change. *Commonwealth and Comparative Politics*, 41, 143-160.
- Verge, Tània (2012). Institutionalising Gender Equality in Spain: From Party Quotas to Electoral Gender Quotas. *West European Politics*, 35(2), 395-414.