

Sistemas electorales autonómicos en España y sus efectos¹

Carlos Fernández Esquer

Resumen

Este trabajo tiene por objeto el estudio de los sistemas electorales autonómicos y sus efectos en el sistema político español. Se explica el proceso de constitución de las comunidades autónomas para, a continuación, identificar los principales condicionantes que se dieron en el diseño de los sistemas electorales autonómicos. Se lleva a cabo un repaso de cuáles son sus principales elementos, subrayando su alto grado de similitud; aunque también se detallan las diferencias más destacables. Posteriormente, se analiza cómo el prorrateo desviado de escaños genera problemas de desigualdad en el voto, cómo algunas barreras electorales producen una gran cantidad de votos desperdiciados y cómo las listas cerradas y bloqueadas conducen a un excesivo protagonismo de los partidos y los grupos parlamentarios, en detrimento de las candidaturas y las diputaciones individuales. El texto concluye con algunas reflexiones finales en las que, a la luz de los problemas esbozados, se plantean algunas propuestas de reforma de los sistemas electorales de las comunidades autónomas.

¹ Algunos de los fragmentos de este texto reformulan ideas del mismo autor expresadas en trabajos anteriores. Para un desarrollo más exhaustivo, véase Fernández (2016 y 2022).

Introducción

Uno de los rasgos esenciales del actual sistema político español es que su forma de organización territorial es la de un Estado profundamente descentralizado. Se trata de una descentralización que no es meramente administrativa, sino genuinamente política. A saber, las 17 comunidades autónomas que existen en España poseen parlamentos regionales con capacidad legislativa en el ámbito de las competencias que han adoptado por medio de sus respectivos estatutos de autonomía (las normas institucionales básicas de cada comunidad y las que permiten atribuir competencias a estas entidades regionales). En otras palabras, las comunidades autónomas participan no solo del Poder Ejecutivo del Estado español, sino también del Poder Legislativo. Además, lo hacen en un importante abanico de materias, algunas de las cuales constituyen los pilares básicos del Estado social, como la educación, la sanidad o los servicios sociales, por mencionar solo algunos ejemplos. Desde esa perspectiva, adquiere significado la importancia de estudiar los sistemas que se emplean para la elección de los 17 parlamentos autonómicos.

Los elementos de los sistemas electorales autonómicos presentan, a grandes rasgos, una homogeneidad sustancial (Oliver, 2011), aunque también hay diferencias entre ellos, algo que estimula la relevancia de su estudio en términos comparativos. Y es que, tras más de cuatro décadas de elecciones en el ámbito autonómico, ha transcurrido tiempo suficiente para hacer un balance acerca de los efectos producidos por el diseño de los sistemas electorales regionales en otras dimensiones del sistema político.

Tras esta breve introducción, el texto seguirá la siguiente estructura. En primer lugar, se explica de forma resumida en qué consistió el proceso de constitución de las comunidades autónomas y se describe cuáles fueron los principales condicionantes en el diseño de los sistemas electorales autonómicos, así como sus principales similitudes y diferencias. A continuación, en tres epígrafes independientes, se analiza, a su vez, cómo tres elementos de los sistemas electorales autonómicos (el prorrateo desviado de escaños, las barreras electorales y las listas cerradas y bloqueadas) han dejado una huella relevante en algunos aspectos de la representación parlamentaria (el valor del voto de la ciudadanía, los votos desperdiciados y la competición intrapartidista de candidaturas

electorales y representantes parlamentarios). Para terminar, se exponen algunas reflexiones finales en las que, a la luz de los problemas detectados, se plantean algunas vías de reforma que se consideran razonables para la mejora de los sistemas electorales autonómicos.

Las comunidades autónomas y el diseño de los sistemas electorales autonómicos

España se encuentra hoy entre los estados más descentralizados, desde una perspectiva comparada. Lo es, desde luego, en Europa, donde el grado de autonomía política de sus regiones, las comunidades autónomas, supera al de gran parte de los estados federales europeos, al situarse en la segunda posición, tras Alemania, en el Regional Authority Index (RAI) (Hooghe *et al.*, 2016).

El RAI es un indicador que mide el grado de autonomía política del que disfrutan las regiones, con base en 10 parámetros que miden la *self-rule* (autogobierno) y la *shared-rule* (gobierno compartido), entre los que se encuentran la autonomía institucional, la capacidad para desarrollar políticas públicas a partir de competencias propias, la autonomía fiscal y financiera, así como la participación de las regiones en los procesos de reforma de la Constitución estatal.

Por su parte, el Comité Europeo de las Regiones indica que España es el segundo país en Europa en el que las entidades subnacionales (comunidades autónomas y entes locales) ejecutan la mayor parte del gasto público, por encima de países federales como Alemania, Austria o Bélgica. Las comunidades autónomas han asumido importantes y variadas competencias, y depende de ellas aproximadamente 60.00 % del total de las empleadas y los empleados públicos españoles.

Sin embargo, esto no siempre fue así. Por el contrario, la actual organización territorial autonómica es el resultado de un intenso proceso de descentralización política, que comenzó a abrirse paso con la transición a la democracia y que fue posible gracias a las previsiones de la Constitución Española (CE) de 1978 (Aja, 2014). Así, se produjo la generalización de la autonomía en toda la geografía española, lo cual desembocó en la instauración de 17 comunidades autónomas, todas ellas con sus

respectivas instituciones de autogobierno, incluidas, a su vez, 17 asambleas legislativas. Por ello, tal como señaló Juan Linz (1985/2008), la transición española supuso en realidad una doble transición de enorme envergadura: la transformación de un régimen autoritario en otro democrático y la sustitución de un Estado centralista por el Estado de las autonomías.

Lo cierto es que la CE de 1978 no trazó un modelo territorial de Estado delimitado y acabado; al contrario, el “Título VIII” de la Constitución previó un sistema por el cual los distintos territorios, las nacionalidades y las regiones pudieran acceder a la autonomía por diversas vías constitucionales. Conviene, pues, señalar que la consolidación del actual modelo descentralizado de forma de Estado, el denominado Estado de las autonomías o Estado autonómico, es el resultado de un proceso complejo y contingente, que en modo alguno estaba predefinido de antemano por el texto constitucional. Al simplificar ese proceso, es posible diferenciar entre dos vías de acceso a la autonomía: la rápida (artículo 151 de la CE) y la lenta (artículo 143 de la CE). La primera, utilizada por Cataluña, País Vasco, Galicia —las llamadas nacionalidades históricas— y Andalucía —esta última conforme a un procedimiento particular—, permitía a estos territorios alcanzar, desde una primera fase, un paquete competencial más amplio, imponiendo una arquitectura institucional semejante a la del Estado central. La segunda, que consistía en la asunción, en un primer momento, de un abanico competencial menor respecto a los anteriores, fue seguida por otras 13 regiones: Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Comunidad de Madrid, Castilla y León y, con singularidades, Navarra.

Todas las comunidades autónomas se dotaron de parlamentos que serían elegidos directamente por la ciudadanía, según prescribía el artículo 152, apartado 1, de la Constitución, “por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. Como ha advertido Antonio Torres del Moral (2009, p. 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 para cada circunscripción, con independencia de la población. Con esos mimbres, las comunidades disponían de un espacio de libertad considerable para configurar los elementos básicos de sus respectivos sistemas electorales. Dicha amplitud era, desde luego, mayor que la que disfrutaban la legisladora y el legislador nacionales a la hora de concretar los elementos de los sistemas comiciales del Congreso y el Senado, cuyos rasgos esenciales se encuentran establecidos en los artículos 68 y 69 de la Constitución Española.

De ese modo, excepto establecer sistemas electorales de tipo mayoritario, las comunidades autónomas tenían un amplio margen de manobra para decidir el tamaño de sus parlamentos, la delimitación territorial de las circunscripciones, la magnitud de los distritos, el tipo de prorrateo de escaños, la fórmula electoral, la existencia de las barreras electorales o el tipo de listas electorales.

Ahora bien, pese a disfrutar de esa considerable autonomía electoral, la innovación brilló por su ausencia. Ello se debió a que, antes de que comenzaran a celebrarse las primeras elecciones autonómicas de la democracia (en marzo de 1980 en País Vasco y Cataluña, en octubre de 1981 en Galicia y en mayo de 1982 en Andalucía), los subsistemas de partidos que fueron conformándose en los distintos territorios del país fueron, en buena medida, los surgidos tras las elecciones para 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 y sus propios apoyos electorales, así como la distribución geográfica de estos.

En resumen, la mayoría de los sistemas electorales autonómicos fueron diseñados esencialmente por los mismos partidos protagonistas del diseño del sistema electoral nacional —los cuales, además, acumulaban ya cierta experiencia acerca de los rendimientos del sistema comicial del Congreso, así como de sus fortalezas y debilidades territoriales— y, en consecuencia, tenían elementos de juicio suficientes para perfilar

racionalmente sus preferencias en torno al diseño de las futuras reglas electorales autonómicas.

De esa forma, la adopción de un modelo que imitaba al nacional por parte de las comunidades que accedieron a la autonomía por la vía lenta no fue en absoluto espontánea. La forma en que diseñaron los sistemas electorales autonómicos tuvo mucho que ver con los Acuerdos Autonómicos entre el gobierno de la Unión de Centro Democrático (UCD) y el Partido Socialista Obrero Español (PSOE) en 1981. Como advirtió Ignacio Lago,

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 UCD y el PSOE]. (Lago, 2002, p. 138)

El documento en el que 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”. Uno de sus subapartados, dedicado a las asambleas de las comunidades autónomas, recogía importantes cuestiones electorales que, a la postre, serían determinantes para la configuración de los sistemas de las regiones en la materia. Así, se precisaba una serie de criterios para la uniformidad del régimen electoral autonómico que afectaban, entre otras cuestiones, la convocatoria de votaciones, la puesta en marcha de un calendario electoral común y la necesidad de la elección directa de los parlamentarios autonómicos.

Entre las previsiones que incidían en los sistemas electorales en sentido estricto, la más relevante fue sin duda la relacionada con el tipo de circunscripción que adoptarían las comunidades autónomas. En la letra de los Acuerdos Autonómicos se distinguía entre comunidades pluriprovinciales y uniprovinciales. Las primeras apostaban decididamente a la circunscripción provincial; las segundas optaban también por la provincia, 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 completa como circunscripción, y se inclinaran finalmente por distritos electorales de ámbito inferior a la provincia. Estos pactos contenían también previsiones específicas para el tipo de circunscripción que podrían establecer las comunidades conformadas por un archipiélago. En el caso de Canarias e Islas Baleares, se recogía la previsión de que la UCD y el PSOE tratarían de llegar a un acuerdo y, en caso de no alcanzarlo, la circunscripción electoral sería cada una de las islas de estas comunidades. Eso es precisamente lo que acabó sucediendo, ambas comunidades adoptaron circunscripciones de base insular.

La otra previsión recogida en los Acuerdos 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 mayor y menor censo electoral oscilase entre una ratio de 1.00 y de 2.75, a menos que la UCD y el PSOE propusiesen conjuntamente una fórmula alternativa en los proyectos del Estatuto. Es decir, se pretendía, salvo que hubiera un pacto distinto, que ninguna de las comunidades futuras estableciese prorrateos de escaños entre circunscripciones que ocasionasen diferencias en el valor del voto entre ciudadanía de una misma comunidad superiores a 2.75.

En relación con el cumplimiento de esa previsión, hay que destacar que la mayor parte de las comunidades sí se ha movido dentro de esos márgenes. Sin embargo, aunque con esa previsión pretendían evitarse elevados índices de *malapportionment* o prorrateo desviado de escaños, su incumplimiento ha sido flagrante en algunas comunidades, como lo demuestran los casos de Islas Baleares y, sobre todo, Canarias (Fernández y Montero, 2016).

Una vez constatada la relevancia de los Acuerdos Autonómicos, no es de extrañar que los primeros sistemas electorales autonómicos fuesen miméticos respecto al nacional, de cara a las primeras elecciones autonómicas, con muy escasas y limitadas excepciones (Pallarés, 1998, p. 240). Una buena prueba de esa escasa creatividad en el ámbito regional fue la utilización generalizada de las listas cerradas y bloqueadas y de la fórmula D'Hondt en todos y cada uno de los sistemas electorales autonómicos; véase el cuadro 1.

No obstante, 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, hay un amplio rango, que va de los 35 diputados que tuvieron en su primera legislatura los de La Rioja o Cantabria hasta los 135 del Parlamento de Cataluña. Las diferencias en el tamaño de las sedes legislativas respondían en buena medida a las diferencias de población en las distintas comunidades, aunque no siempre existe una correlación. 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 puede oscilar en función de las fluctuaciones demográficas. La Asamblea de Madrid está compuesta por una diputación por cada 50,000 habitantes o fracción superior a 25,000 (comenzó con 94 diputados y, con motivo del progresivo aumento poblacional, en la actualidad posee 135). 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 diputaciones de las Cortes de Castilla y León fue de 84 en un inicio y, debido al proceso de despoblación, ha descendido hasta sus 81 actuales).

Con relación al tipo de circunscripciones, ya se ha indicado que, aunque la regla general fue la utilización de la provincia —al igual que sucede con la mayor parte de circunscripciones en los sistemas electorales del Congreso y del Senado—, existen cuatro comunidades autónomas que en un principio se inclinaron por un tipo de circunscripción de base territorial distinta a la provincial. Por un lado, Canarias y Baleares —como ya se dijo— optaron por aprovechar las islas como circunscripción. Por su parte, Asturias y Murcia —hasta su reforma en 2015— decidieron fraccionar sus territorios en varios distritos electorales, rompiendo la tendencia adoptada por el resto de las comunidades uniprovinciales.

De boletas y sociedades. Sistemas electorales comparados y sus complejidades

Cuadro 1. Elementos de los sistemas de las comunidades

Comunidad autónoma	Tipo de sistema electoral	Fórmula electoral	Tamaño del Parlamento (número de escaños)	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)	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Aragón	Proporcional	D'Hondt	67	Provincial (3)	Territorial (13) y demográfico (Hare y censo)	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Canarias	Proporcional	D'Hondt	70	Insular (7) y autonómica (1)	Territorial	4.00 % autonómico o 15.00 % insular	Cerradas y bloqueadas
Cantabria	Proporcional	D'Hondt	35	Provincial (1)	--	5.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Castilla y León	Proporcional	D'Hondt	81	Provincial (9)	Territorial (3) y demográfico	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Castilla-La Mancha	Proporcional	D'Hondt	33	Provincial (5)	Territorial (3) y demográfico (Hare)	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Cataluña	Proporcional	D'Hondt	135	Provincial (4)	Territorial	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Comunidad de Madrid	Proporcional	D'Hondt	135	Provincial (1)	--	5.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Comunidad Valenciana	Proporcional	D'Hondt	99	Provincial (3)	Territorial (20) y demográfico (D'Hondt)	5.00 % autonómico	Cerradas y bloqueadas

Sistemas electorales autonómicos en España y sus efectos

Continuación.

Comunidad autónoma	Tipo de sistema electoral	Fórmula electoral	Tamaño del Parlamento (número de escaños)	Tipo y número de circunscripciones	Criterios para el prorrateo de escaños	Barrera electoral	Tipo de listas
Extremadura	Proporcional	D'Hondt	65	Provincial (2)	Territorial (20) y demográfico (Hare)	5.00 % provincial o 5.00 % autonómico	Cerradas y bloqueadas
Galicia	Proporcional	D'Hondt	75	Provincial (4)	Territorial (10) y demográfico (Hare)	5.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Islas Baleares	Proporcional	D'Hondt	59	Insular (4)	Territorial	5.00 % insular	Cerradas y bloqueadas
La Rioja	Proporcional	D'Hondt	33	Provincial (1)	--	5.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Navarra	Proporcional	D'Hondt	50	Provincial (1)	--	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
País Vasco	Proporcional	D'Hondt	75	Provincial (3)	Territorial	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Principado de Asturias	Proporcional	D'Hondt	45	Infraprovincial (3)	Territorial (2) y demográfico (Hare)	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas
Región de Murcia	Proporcional	D'Hondt	45	Provincial (1)	--	3.00 % provincial	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro 1, fue la barrera electoral el elemento en el que los sistemas electorales autonómicos exhibieron una mayor heterogeneidad entre sí desde un primer momento (Oliver, 2017, pp. 105-147). Algunas comunidades establecieron el umbral legal en 3.00 %, siguiendo la estela del sistema electoral del Congreso, mientras que otras se inclinaron por barreras de 5.00 por ciento. Concretamente,

ocho comunidades autónomas situaron la barrera en 3.00 % en el caso de cada circunscripción, ya fuese provincial o insular (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares y País Vasco); cuatro optaron por un umbral de 5.00 % para la circunscripción provincial (Cantabria, Comunidad de Madrid, La Rioja y Navarra) y otras cuatro por uno de 5.00 % autonómico, a pesar de emplear circunscripciones de ámbito inferior a la comunidad (Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias y Región de Murcia). Por último, un caso original es el de Canarias, que estableció un doble umbral electoral alternativo, que comenzó siendo de 3.00 % autonómico y 20.00 % insular.

En definitiva, lo que se debe poner de relieve, con toda esta información comparativa, es que, tras la aparente uniformidad en los elementos nucleares de los distintos sistemas electorales autonómicos, hubo 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 las electoras y los electores, los partidos y las candidaturas. A continuación, este trabajo se centra en los tres aspectos del diseño de los sistemas electorales autonómicos que, a juicio de quien suscribe, han tenido un mayor impacto en el ecosistema político regional español.

El prorrateo desviado de escaños y el valor del voto de la ciudadanía

Una de las decisiones fundamentales en el diseño de un sistema electoral es el tipo de circunscripción o distrito electoral. En el caso de los sistemas que utilizan más de una —que son la mayoría—, resulta de gran importancia el trazado del mapa de las circunscripciones electorales. Ahora bien, una vez trazado, deben repartirse entre ellas todos los escaños en juego. Es lo que, desde un punto de vista técnico, se conoce como prorrateo de escaños.

Hay cinco comunidades autónomas (Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Navarra, Cantabria y La Rioja) que utilizan una única circunscripción que abarca el conjunto de la región. Al emplear un

único distrito electoral no se plantea siquiera la posibilidad de prorratear los escaños, pues todos ellos, en los parlamentos autonómicos de esas comunidades, se reparten en la totalidad de dicho distrito y, en consecuencia, el voto de todos los electores tiene exactamente el mismo valor. Sin embargo, en las otras 12 comunidades autónomas, sus sistemas electorales disponen de varias circunscripciones.

¿Cómo se realiza el prorrateo de escaños en estas? De entrada, la forma más intuitiva consiste en hacerlo de forma proporcional a la ciudadanía o el electorado que reside en cada una de ellas. De ese modo se concedería a la ciudadanía un voto cuyo peso es igual, o al menos similar, con lo cual se satisface el principio de igualdad de sufragio. Ahora bien, como se señaló anteriormente, uno de los mandatos del artículo 152, apartado 1, de la Constitución Española consiste en que los sistemas electorales autonómicos aseguren “la representación de las diversas zonas del territorio” (Constitución Española, artículo 152, apartado 1, 1978). Se trata de un concepto indeterminado, que admite concreciones muy distintas. Una prueba de ello son las múltiples maneras de afrontar esta cuestión por los encargados del diseño de cada uno de los sistemas electorales autonómicos.

Entre las comunidades que tienen su territorio dividido en varias circunscripciones, un primer grupo conjuga criterios geográficos y poblacionales. Posee un modelo de prorrateo de escaños que cabe calificar como dinámico, pues la manera de proceder a la distribución de escaños, similar a la del Congreso de los Diputados, consiste en atribuir un número mínimo inicial de escaños a cada circunscripción (con independencia de la población que resida en ella), mientras que los escaños restantes, hasta completar el total del Parlamento, se distribuyen atendiendo a la población de cada distrito. Es ese mínimo inicial de escaños lo que genera desigualdad en el valor del voto de electorado perteneciente a distintas circunscripciones.

Las comunidades han establecido mínimos iniciales muy diferentes. En Murcia, cuando su territorio estaba dividido en 5 circunscripciones, el mínimo inicial era de 1 escaño; en el Principado de Asturias, 2 escaños; en Castilla y León y en Castilla-La Mancha, 3; en Andalucía, 8; en Galicia, 10; en Aragón, 13, y, por último, en la Comunidad Valenciana y Extremadura, 20. Ese método de prorrateo de escaños tiene la ventaja de ir ajustando el reparto de diputaciones entre los múltiples

distritos conforme a la evolución demográfica. De esa forma, el número de escaños asignado a cada circunscripción puede variar entre procesos electorales.

Hay un segundo grupo de comunidades cuya manera de concretar el mandato de asegurar las diversas zonas del territorio consiste en un modelo de prorrateo de escaños estrictamente territorial. Se trata de comunidades que prescinden por completo del factor poblacional a la hora de efectuar el reparto de escaños entre circunscripciones. En Canarias, Islas Baleares y País Vasco se establece un número de escaños fijo para cada circunscripción, que puede calificarse de rígido o estático: no varía entre procesos electorales. El reparto de escaños tiende así a sobrerrepresentar las zonas menos pobladas, infrarrepresentando como contrapartida a las circunscripciones donde existen grandes núcleos urbanos. Es lo que se conoce como *malapportionment* o prorrateo desviado de escaños, fenómeno que plantea serios problemas desde el punto de vista de la igualdad del sufragio (Samuels y Snyder, 2001).

El caso extremo de este fenómeno se observa en Canarias. El diseño inicial del sistema electoral canario adoptó un prorrateo de escaños que respondía a una compleja búsqueda de equilibrios representativos entre las distintas islas y provincias del archipiélago, conocida como *triple paridad*: 1) que las dos provincias canarias —Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife— aportasen el mismo número de diputaciones (30 cada provincia); 2) que Gran Canaria y Tenerife —islas que comparten capitalidad—² también eligiesen el mismo número de representantes (15 cada isla), y 3) que las islas periféricas o no capitalinas —Lanzarote, Fuerteventura, La Palma, La Gomera y El Hierro— eligiesen el mismo número de diputaciones que las dos islas centrales o capitalinas (30 para cada conjunto de islas). Ese prorrateo de escaños suponía que, durante varias elecciones, el voto de los electores de la poco poblada isla de El Hierro tuviese un valor aproximadamente 17 veces superior al del

² El Estatuto de Autonomía de Canarias (artículo 5, 2018) estipula que la capital de la comunidad se comparte entre Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife. La sede de la Presidencia alterna entre ambas ciudades por periodos legislativos, mientras que la Vicepresidencia se encuentra en la capital distinta en turno a la de la Presidencia. El Parlamento de Canarias tiene su sede en Santa Cruz de Tenerife.

voto de la ciudadanía de las islas más pobladas, Gran Canaria y Tenerife (Fernández y Montero, 2016).

La reforma electoral promulgada en Canarias en 2018, con la creación de una circunscripción autonómica complementaria de nueve escaños, mejoró ligeramente la situación, aunque lo cierto es que las desigualdades en el valor del voto entre ciudadanía de distintas islas continúan siendo sorprendentemente abundantes.

En otro orden de ideas, los prorrateos de escaños rígidos o estáticos pueden conducir a un segundo problema: que generen la paradoja de que, dentro de un mismo sistema electoral, a una circunscripción con más población y electorado que otra le correspondan, sin embargo, menos escaños. La falta de acompasamiento del prorrateo de escaños entre circunscripciones, a la luz de las fluctuaciones demográficas, puede producir desajustes contrarios a una lógica matemática elemental. Esta situación se producía en Castilla-La Mancha y Canarias, hasta que fue corregida mediante sendas reformas electorales. Con todo, sigue ocurriendo en la actualidad en Islas Baleares.

Merece la pena detenerse brevemente en el caso balear. Como se decía, el sistema electoral de Islas Baleares es uno de los que han optado por un prorrateo rígido o estático: elección tras elección, se asignan 33 escaños en el Parlamento local a la isla de Mallorca, 13 a la isla de Menorca, 12 a la isla de Ibiza y 1 a la isla de Formentera. El desequilibrio representativo se produce entre Menorca e Ibiza. La primera isla tiene más escaños que la segunda, a pesar de que Menorca tiene 99,000 habitantes, por los 159,000 de Ibiza; es decir, cerca de 60,000 pobladores menos. Y si se compara el número de electoras y electores, las conclusiones son muy similares: en los últimos comicios de 2023 Menorca tuvo 74,585 electoras y electores registrados, frente a los 98,726 de Ibiza. Es evidente, pues, que este prorrateo de escaños rígido genera disfunciones en el modelo representativo que convendría revertir.

Barreras electorales

Las barreras o umbrales electorales son elementos previstos en los sistemas proporcionales, que consisten en porcentajes de voto mínimos

que los partidos, las coaliciones o las candidaturas deben superar para poder participar en la distribución de los escaños en juego. Su cometido es reducir la fragmentación o atomización de la representación parlamentaria, es decir, buscan aligerar o simplificar la oferta de los sistemas de partidos. En ese sentido, las barreras electorales actúan como una especie de filtro, cuya función primordial es la de permitir representación parlamentaria exclusivamente a las formaciones políticas que acreditan un respaldo electoral de cierta relevancia. Además, en sistemas parlamentarios como el español, reducir la fragmentación puede facilitar la articulación de mayorías parlamentarias y, con ello, la gobernabilidad. No en vano la clave de la bóveda de los sistemas políticos parlamentarios reside en la confianza parlamentaria que sustenta al Ejecutivo, esto es, que el gobierno cuente con el respaldo de una mayoría parlamentaria del Legislativo, lo que le permitirá sacar adelante su programa político.

No obstante, también hay que tener en cuenta los efectos negativos que, desde un punto de vista democrático, pueden producir las barreras electorales. Desde el lado de la oferta electoral, su aplicación produce un aumento de la desproporcionalidad del sistema, al dejar sin representación parlamentaria a aquellas formaciones que no alcancen el porcentaje de votos requerido. Como es obvio, hay mayor probabilidad de que la desproporcionalidad del sistema electoral aumente a medida que se eleve el porcentaje de votos exigido para superar la barrera electoral. Desde el lado de la demanda electoral, la aplicación de las barreras puede ocasionar que un importante número de sufragios dirigidos a opciones políticas que no logran superar la barrera no sea tenido en cuenta, lo cual se conoce como votos desperdiciados. Todo lo anterior, en definitiva, significa un menoscabo en el pluralismo político, mayor o menor, según la entidad de las barreras.

Como se señaló anteriormente, todas las comunidades autónomas introdujeron, desde un principio, barreras o umbrales legales en sus reglas electorales. Esas barreras fluctuaron entre 3.00 y 5.00 % de los votos, porcentaje exigido en algunos casos en el ámbito de la circunscripción provincial y, en otros más exigentes, en el conjunto de la comunidad autónoma. El caso más singular desde un inicio fue el de Canarias, que en un primer momento estableció una doble barrera

electoral alternativa de 3.00 % en el ámbito autonómico y de 20.00 % en el insular.

Las barreras electorales han sido, junto con las modificaciones del tamaño de los parlamentos, los elementos que más se han reformado de los sistemas electorales autonómicos. Hasta en 6 ocasiones se han cambiado las cuantías de las barreras, bien para su aumento, bien para su reducción. En el periodo 1992-1996 se produjo una elevación de las barreras electorales en tres comunidades autónomas: de 3.00 a 5.00 % en Galicia, en 1992, y en Islas Baleares, en 1995; de 20.00 a 30.00 % insular y de 3.00 a 6.00 % autonómico en Canarias en 1996. A partir de la reforma electoral de País Vasco en 2000, se invirtió esa tendencia al alza. Desde entonces, las tres comunidades que han modificado sus barreras lo han hecho para reducirlas: por un lado, de 5.00 a 3.00 % en País Vasco en 2000 y en la Región de Murcia en 2015, y, por otro, de 30.00 a 15.00 % insular y de 6.00 a 4.00 % autonómico en Canarias en 2018, revirtiendo así el endurecimiento de la anterior reforma de 1996.

En la actualidad, por tanto, nueve comunidades sitúan la barrera en 3.00 % para cada circunscripción, ya sea esta provincial (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Navarra, País Vasco y Región de Murcia) o infraprovincial (Principado de Asturias), mientras que cinco comunidades la sitúan en 5.00 % por circunscripción, ya sea provincial (Cantabria, Comunidad de Madrid, Galicia y La Rioja) o insular (Islas Baleares). Además, Extremadura mantiene una doble barrera alternativa de 5.00 % en los ámbitos provincial y autonómico. La Comunidad Valenciana, por su parte, es la que hoy establece una barrera electoral más exigente, pues la sitúa en 5.00 % de los votos emitidos; de ese modo, es la única en la que el ámbito de aplicación de su barrera electoral es el conjunto del territorio autonómico, a pesar de emplear tres circunscripciones provinciales de ámbito inferior. Por último, la excepción a los porcentajes que se mueven entre 3.00 y 5.00 % se encuentra, una vez más, en Canarias. Si en la reforma canaria de 1996 se endurecieron las barreras, la reforma de 2018 redujo las barreras a los actuales 4.00 % autonómico y 15.00 % insular.

Buena parte de esas reformas fue motivada por el objetivo de los partidos gobernantes de orientar las reglas electorales en su propio beneficio. Así, las reformas electorales han solido entrañar, mediante los argumentos esgrimidos públicamente por los partidos protagonistas,

motivaciones estratégicas silenciadas. Con la justificación de evitar la fragmentación parlamentaria y garantizar la estabilidad política, los impulsores de las reformas han tendido a camuflar motivaciones interesadas. Así sucedió con un primer grupo de reformas llevadas a cabo en la década de 1990 y que tuvieron como denominador común el endurecimiento de las barreras electorales. En los casos de Galicia, en 1992, y de Islas Baleares, en 1995, el Partido Popular impulsó desde el gobierno un aumento de los umbrales legales, con el objetivo de cerrar el paso a los partidos pequeños y tratar de asegurarse así la mayoría absoluta en esas comunidades.

También se aumentaron ostensiblemente las barreras electorales en el caso de Canarias, en 1996, convirtiéndolas en las más elevadas del panorama electoral español. Este proceso se llevó a cabo por medio de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, en un contexto de buena sintonía entre el Partido Popular y Coalición Canaria, pues ambos partidos formaban un gobierno conjunto en el archipiélago, mientras que en el contexto nacional, en el Congreso de los Diputados, Coalición Canaria prestaba apoyo parlamentario al gobierno del Partido Popular. En este caso, el principal beneficiado fue Coalición Canaria, que con el aumento de las barreras buscaba promover un proceso de confluencia entre distintos partidos insularistas refractarios a recalar en la alianza nacionalista canaria. Se está, pues, ante un ejemplo de reforma que se explicaría por la manipulación estratégica de los partidos en el poder, favorecida por las dinámicas en múltiples ámbitos de colaboración entre partidos que favorece el Estado autonómico español.

Por su parte, la reforma electoral de País Vasco en 2000 supuso un punto de inflexión, debido a que revirtió la tendencia de las modificaciones destinadas a aumentar las barreras electorales, reduciendo el umbral electoral de 5.00 a 3.00 por ciento. Ahora bien, que la orientación de la reforma fuese en sentido contrario a las anteriores no oculta el hecho de que también tuvo motivaciones estratégicas concretas. En ese sentido, la reforma fue impulsada por el principal beneficiado, Ezker Batua-Berdeak (Izquierda Unida-Verdes), partido con apoyo modesto al que las encuestas situaban por debajo de la barrera electoral entonces vigente. Por su parte, el Partido Nacionalista Vasco y Eusko Alkartasuna, que concurrirían en coalición en las posteriores elecciones autonómicas de 2001, apoyaron en todo momento un cambio que beneficiaba

a Ezker Batua-Berdeak, partido que, tras lograr representación parlamentaria, acabaría siendo su socio de gobierno al pasar las elecciones.

Dicho lo anterior, conviene subrayar también que algunas de las últimas reformas electorales que se han producido en el ámbito autonómico no han beneficiado a los partidos en el poder. Se trata de reformas que se han desarrollado en contextos políticos con parlamentos más fragmentados y con gobiernos unipartidistas en minoría, impulsadas por alianzas heterogéneas de partidos de la oposición en contra de la voluntad de los partidos en el gobierno. Esto ha ocurrido tanto desde su Parlamento regional (Murcia en 2015) como desde las Cortes Generales, por medio de una reforma estatutaria (Canarias en 2018). Se está, en suma, ante reformas electorales impuestas por partidos desde la oposición, que los partidos gobernantes no han podido impedir por carecer de poder de veto.

Merece la pena detenerse en la reforma del sistema electoral de Murcia en 2015. El caso murciano ilustra cómo un partido mayoritario, beneficiado sistemáticamente por el sistema electoral (Partido Popular), puede llegar a apoyar una reforma en la materia 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 acerca del sistema electoral entre los partidos que sustentaban la mayoría parlamentaria (Partido Popular y Ciudadanos). De ahí que el partido vencedor (Partido Popular) no pudiese mantener totalmente bajo control la situación y estuviese dispuesto a negociar la reforma como contrapartida a un pacto de investidura con el partido minoritario (Ciudadanos), que ponía como condición para su apoyo sacar adelante la reforma. A esto ha de sumarse el hecho de que los tres partidos de la oposición en aquel momento (PSOE, Podemos y Ciudadanos) construyeron un bloque reformista, basado en el llamado Pacto del Moneo. Estos partidos concertaron reformar el sistema electoral en un sentido más proporcional y permisivo, aprovechando un clima de opinión pública favorable a este tipo de reformas, derivado de la insatisfacción ciudadana con las instituciones (Sierra, 2017).

También merece ser destacado, de nuevo, el caso de Canarias. Si en un inicio las barreras electorales se situaron en 3.00 % autonómico y 20.00 % insular, la reforma de 1996 endureció considerablemente su

grado de exigencia. Concretamente, se configuró un sistema de acceso al reparto de escaños en cada circunscripción insular basado en una triple vía alternativa: superar 6.00 % de los votos autonómicos, 30.00 % de los votos insulares, o bien ser la lista más votada de la respectiva circunscripción. Tomando como referencia los datos de las elecciones autonómicas canarias de 2015 —las últimas antes de la reforma electoral de 2018, que redujo las barreras—, alrededor de 153,000 votos (más de 17.00 % de los votos dirigidos a las distintas candidaturas) se convirtieron en sufragios desperdiciados; es decir, prácticamente 1 de cada 5 votos no se materializó en representación parlamentaria, cifra a todas luces desproporcionada. La barrera electoral de 6.00 % autonómico impidió obtener representación a una fuerza política como Ciudadanos, que, con 5.84 % de los votos en el conjunto de la región (cerca de 55,000 sufragios), no consiguió representación parlamentaria. Por el contrario, un pequeño partido como Agrupación Socialista Gomera (ASG), que obtuvo apenas 5,000 votos (0.55 % del total del voto autonómico), se hizo de 3 escaños, debido a la enorme sobrerrepresentación de las islas no capitalinas (en este caso, La Gomera) frente a las capitalinas.

Así, se presentó la paradoja de que un partido como Ciudadanos, con más de 50,000 votos, se quedase sin representación parlamentaria, mientras que otro como ASG, con poco más de 5,000 sufragios, consiguiera 3 representantes. Como es lógico, esos resultados, difícilmente comprensibles en términos democráticos, situaron al sistema electoral canario en el foco de las críticas. Estas tuvieron que saldarse con una reforma electoral en 2018 que, entre otras novedades, ha supuesto la reducción de las barreras a 4.00 % autonómico y 15.00 % insular.

Las listas cerradas y bloqueadas y la competición intrapartidista

En el estudio de los sistemas electorales suele distinguirse entre sus dimensiones interpartidista e intrapartidista (Shugart y Taagepera, 2017). La primera tiene que ver con elementos como el tipo y magnitud de la circunscripción, el tamaño del Parlamento, la fórmula y la barrera electoral, cuya combinación configura un sistema que facilita la entrada

en el Congreso local de múltiples partidos gracias a una cierta proporcionalidad o, por el contrario, configura un sistema que dificulta la presencia de muchos partidos en función de elementos restrictivos o mayoritarios. La dimensión intrapartidista, en cambio, se refiere al tipo de listas y a la configuración de las papeletas, es decir, al grado de libertad que el sistema electoral proporciona al votante para manifestar sus preferencias hacia uno o varios de los candidatos incluidos en las propuestas de partidos o coaliciones; esto, a su vez, puede tener relevancia a la hora de determinar qué candidatos concretos ocupan los escaños que corresponden a cada partido.

Todos los sistemas electorales adoptados en España, excepto el del Senado, utilizan listas cerradas y bloqueadas. Por tanto, esencialmente son los partidos los que deciden qué personas forman parte de las candidaturas y en qué orden aparecen. Así, la y el votante se limitan a decidir entre la lista de un partido u otro, sin tener la posibilidad de alterar el orden en el que aparecen las candidaturas de la lista por la que finalmente se inclina (listas desbloqueadas, también conocidas en la literatura electoral anglófona como *open lists*); tampoco puede confeccionar su propia lista escogiendo entre candidaturas pertenecientes a distintos partidos (listas abiertas, también conocidas como *free lists* o *panachage*).

El primer motivo de su adopción obedece a que, durante la transición a la democracia, se aprobaron medidas de diseño institucional para los ámbitos electoral, parlamentario o financiero, las cuales pretendían fortalecer a los partidos políticos.

Hay que tener en cuenta que, en aquel momento, muchos de ellos eran de reciente creación o habían operado en la clandestinidad durante la dictadura franquista, por lo que los aquejaba una inevitable debilidad organizativa.

Una de las medidas que se consideraron convenientes para robustecer a los partidos consistía precisamente en que la estructura del voto se basase en las listas cerradas y bloqueadas. No en vano la naturaleza constituyente de las elecciones para las Cortes de 1977 exigía ese tipo de listas, puesto que debían ser los partidos, y no meras personalidades, los que protagonizaran la nueva etapa parlamentaria (Paniagua, 2012).

En los últimos tiempos, sin embargo, se ha reabierto el debate en torno a la necesidad de reformar los sistemas electorales, tanto en lo

nacional como en lo autonómico, y las listas cerradas y bloqueadas representan uno de los elementos que han estado en el foco de la discusión, en primer lugar, porque la evidencia empírica más reciente demuestra que en los países europeos existe una tendencia de reformas orientadas a la personalización de los sistemas comiciales, que se aceleró considerablemente en las décadas de 1990 y 2000 (Renwick y Pilet, 2016). Así, frente al descrédito de los partidos tradicionales, esta tendencia de reformas que experimenta Europa sería motivada por el convencimiento de que los políticos individuales deben asumir un papel más notorio en unas organizaciones políticas esclerotizadas y en declive. Los sistemas electorales desempeñan un papel relevante en lo que se refiere a la idea de personalización, pues las reglas electorales influyen en el grado de independencia de las candidaturas, individualmente consideradas.

El segundo motivo quizá explique por qué este asunto ha aparecido en la agenda política. España es, junto con Portugal, Rumania, Bulgaria, Serbia e Israel, uno de los pocos países en el entorno occidental en el que las listas son cerradas y bloqueadas (Garrote, 2017, p. 382). Esta situación es cuando menos anómala, pues la inmensa mayoría de países que emplean sistemas electorales proporcionales presenta un amplio catálogo de combinaciones para permitir a la electora y el elector no solo escoger entre distintos partidos, sino también seleccionar a la candidatura o a las candidaturas que prefiera (Montero y Gunther, 1994, p. 38).

En España el tipo de listas se relaciona con la inmensa fortaleza de la que disfrutaban los grandes partidos tradicionales. Más de 40 años después de la introducción del sistema de listas cerradas y bloqueadas, las circunstancias que motivaron su introducción han desaparecido. Es más, la situación actual aconseja reformas en un sentido opuesto.

Hoy en día, los partidos políticos españoles son vistos como organizaciones con propensión a extender su poder institucional más allá de lo que legítimamente les corresponde. Además, se percibe a los partidos como organizaciones crecientemente dependientes de los recursos públicos estatales (institucionales, financieros, mediáticos), cada vez menos preocupadas por atender los intereses de la ciudadanía a la que pretenden representar. Esta situación podría explicar el surgimiento de propuestas de reforma electoral que van en la línea de desbloquear las

listas, como ha sucedido en La Rioja, Asturias y Cataluña, aunque ninguna ha terminado materializándose (Queralt, 2017).

Habría dos ventajas asociadas a una mayor personalización de los sistemas electorales autonómicos. En primer lugar, una de las principales argumentaciones teóricas en favor de la introducción del voto preferencial ha sido que concede al electorado la posibilidad de influir no nada más en cuántas diputaciones corresponden a cada partido, sino también en qué candidaturas ocuparán esos escaños. Con las listas desbloqueadas, el elector disfrutaría de una mayor libertad, de la que no dispone en un sistema de listas cerradas y bloqueadas, pues podría expresar sus preferencias por unas u otras candidaturas, haciéndoles promocionar en la lista confeccionada previamente por los partidos.

El segundo argumento es especialmente relevante en el caso español. Cuanto mayor sea la capacidad del electorado para escoger entre las múltiples candidaturas que se le ofrecen, menor será el poder que retendrán las cúpulas de los partidos a la hora de determinar qué personas ocupan finalmente sus escaños en el Parlamento. Una mayor personalización de las reglas electorales dotaría de una mayor apertura al reclutamiento de las candidaturas, más allá de los canales partidistas tradicionales, lo cual, a su vez, les concedería una mayor libertad para ir moldeando un perfil político propio. Su trayectoria política ya no dependería únicamente de sus relaciones con los dirigentes de su formación política ni de su habilidad para medrar dentro de la organización. En suma, la confrontación de ideas permitiría un mayor pluralismo en el seno de unas organizaciones partidistas excesivamente jerárquicas y ensimismadas.

Otra de las virtudes de los sistemas de voto preferencial es que pueden contribuir a mejorar la relación entre representantes y representados, propiciando que las diputaciones tengan más alicientes para desempeñar su labor representativa de manera diligente. Es decir, el desbloqueo de las listas podría mejorar la rendición de cuentas de las diputaciones para que, en lugar de tener incentivos para responder ante el partido, lo hagan ante las electoras y los electores de su circunscripción. Así, al adquirir la ciudadanía un mayor protagonismo en el momento de seleccionar a las distintas candidaturas, las y los representantes deberían esforzarse por visibilizar su actividad parlamentaria y acreditar su trabajo en favor de los intereses de la circunscripción

en que fueron elegidos. En suma, se generarían incentivos para que las candidaturas trataran de cultivar un voto personal (Carey y Shugart, 1995).

Reflexiones finales

En este capítulo se ha mostrado cuáles son los elementos básicos de los sistemas electorales que se emplean para la elección de las diputaciones pertenecientes a los parlamentos de las 17 comunidades autónomas que existen en España. Como se ha expuesto, la regla general es que las comunidades autónomas han pecado de falta de originalidad, algo que ha conducido al mimetismo respecto al modelo electoral estatal y a una homogeneidad sustancial en el diseño electoral entre regiones.

Tras presentar sus rasgos esenciales, se revisaron tres aspectos que, a juicio de quien suscribe, han tenido importantes implicaciones en la representación política de algunas de las comunidades autónomas: la primera, el prorrateo desviado de escaños y el problema de la desigualdad del voto; la segunda, las barreras electorales y el problema de los votos desperdiciados, y la última, las listas cerradas y bloqueadas y el problema del protagonismo de los partidos y los grupos parlamentarios, en detrimento de las candidaturas y las diputaciones individuales.

En primer lugar, respecto al prorrateo desviado de escaños de algunos sistemas electorales autonómicos, y a la desigualdad en el valor del voto que producen entre ciudadanía de una misma comunidad autónoma, cabe apuntar varias consideraciones. Sorprende, de entrada, que buena parte de ellos superen los grados de *malapportionment* que presenta el sistema electoral del Congreso de los Diputados, un sistema muy criticado por la desigualdad en el voto que produce. Destacan casos extremos, como los de Islas Baleares, País Vasco y, sobre todo, Canarias, comunidad donde las máximas ratios de desigualdad en el valor del voto entre ciudadanas y ciudadanos de distintas islas son de 1 a 14. Sistemas electorales que admiten desviaciones tan acusadas en la influencia del voto de los electores entran en contradicción, a juicio de quien suscribe, con lo defendido por las principales teorías de la democracia respecto a la igualdad del sufragio. En realidad, la desigualdad

en el peso de los votos por razones territoriales no se diferencia en sus efectos prácticos de los mecanismos de sufragio desigual que eran comunes en varios países de Europa a lo largo del siglo XIX y a principios del XX: estos últimos proporcionaban una capacidad de influencia mayor a determinadas élites económicas e intelectuales en la elección de representantes, mientras que las actuales distribuciones de escaños que no están en sintonía con la realidad demográfica suponen agraviar con un voto más influyente a aquella ciudadanía que reside en zonas poco pobladas, pero privilegiadas desde el punto de vista representativo. Por todo ello, sería saludable en términos democráticos que, en los casos más acusados de desigualdad del voto, se corrigiese tal situación mediante una reforma electoral que procurase un prorrateo más equilibrado.

En segundo lugar, las barreras electorales son el elemento de los sistemas autonómicos que presenta una mayor heterogeneidad. No solo es el componente con el que las comunidades autónomas han mostrado una mayor voluntad de innovación en el diseño electoral, sino que es el que ha experimentado un mayor número de modificaciones. En una primera etapa, se trató de reformas electorales acometidas por los partidos gobernantes, bien para tratar de eliminar a adversarios políticos elevando las barreras, bien para facilitar el acceso al Parlamento de potenciales socios rebajando la exigencia de los umbrales. En una segunda fase, por el contrario, la mayor fragmentación partidista en los sistemas de partidos autonómicos ha propiciado reformas consistentes en la reducción de las barreras, impulsadas por coaliciones de partidos desde la oposición y que los partidos gobernantes no han podido evitar. De este último tipo de reformas destaca la de Canarias en 2018, que fue una reforma que redujo la cuantía de las que han sido las barreras más elevadas en toda la historia de los sistemas electorales autonómicos y que ocasionaron una enorme cantidad de votos desperdiciados, así como paradojas representativas difícilmente tolerables en términos democráticos. Lo cierto, en todo caso, es que ninguno de los sistemas electorales autonómicos posee en la actualidad barreras que superen el límite de 5.00 % en el ámbito regional, es decir, que se encuentran dentro de los estándares considerados razonables en el contexto europeo.

En tercer y último lugar, respecto a la utilización generalizada de las listas cerradas y bloqueadas en las comunidades autónomas, se

pusieron de relieve los problemas que generan. Esta configuración de las listas restringe la libertad de la ciudadanía en el momento de ejercer su voto. Las electoras y los electores no escogen candidaturas, sino que, en realidad, se adhieren a las designadas, en un determinado orden, por la fuerza política seleccionada. Esta situación supone que en la decisión del electorado suelen pesar más las preferencias ideológicas que las trayectorias o aptitudes personales de las distintas candidaturas. Así, el modelo de listas cerradas y bloqueadas limita la capacidad de elección de la ciudadanía, pero también refuerza el dirigismo de las cúpulas partidistas, que por lo general dominan el proceso de selección de candidaturas, así como las dinámicas en el interior de los parlamentos. De ese modo, las diputadas y los diputados tienen más incentivos para rendir cuentas ante la cúpula de sus respectivos partidos (para así incrementar sus posibilidades de ocupar un buen puesto en una candidatura en las siguientes elecciones) que ante sus electores (quienes carecen de mecanismos para premiar o castigar a la candidatura de forma individualizada). La utilización de este tipo de listas diluye el vínculo que debe existir entre representantes y representados, y concede un poder desmedido a los partidos políticos respecto a qué personas concretas acceden a los escaños. Por todo esto, quien suscribe es partidario de pasar de las actuales listas cerradas y bloqueadas a las listas cerradas, pero desbloqueadas. De esa forma, el electorado continuaría eligiendo entre listas de partidos, pero el desbloqueo le permitiría, a su vez, mostrar sus preferencias por algunas de las candidaturas, lo que eventualmente podría llegar a alterar el orden de la candidatura. Dicho de otro modo, el efecto de los votos preferenciales podría hacer que candidaturas situadas en puestos bajos de la lista promocionasen y tuviesen opciones de hacerse de alguno de los escaños que consiguiese cada partido. En definitiva, se trataría de generar cierta competencia interna entre las candidaturas de un mismo partido, aumentar el margen de libertad de las diputaciones respecto a sus grupos parlamentarios y, sobre todo, mejorar los incentivos para visibilizar el trabajo parlamentario y rendir cuentas ante la ciudadanía.

Se concluye señalando que no debería despreciarse el papel que podrían desempeñar las comunidades autónomas como instancias de innovación y perfeccionamiento institucional, con vistas a una eventual reforma del sistema electoral nacional. Esta es, por ejemplo, una de las

Sistemas electorales autonómicos en España y sus efectos

recomendaciones que formuló el Consejo de Estado, supremo órgano consultivo del gobierno de España, en su informe de 2009 acerca de las propuestas de modificación del régimen electoral general. En dicho informe se sugirió la introducción de mecanismos de voto preferencial en los sistemas electorales autonómicos para, así, evaluar la pertinencia de su adopción en el sistema electoral del Congreso de los Diputados. En esa línea, resulta bien interesante la experiencia de los *länder* alemanes, cuyas legislaciones electorales han evolucionado a lo largo de seis décadas, actuando en muchas ocasiones como bancos de prueba en los que se han ensayado elementos novedosos que posteriormente han sido asimilados por el sistema electoral federal (Fernández, 2019). Y es que una de las ventajas de los sistemas políticos multinivel es la existencia de un nivel de gobierno, el regional, que ofrece la posibilidad de crear una suerte de laboratorios de democracia, cuyos experimentos más satisfactorios puedan replicarse en el contexto nacional (Dueñas, 2021). Sin embargo, en España, el federalismo electoral —esto es, la posibilidad de que las regiones, en el uso de su autonomía para diseñar sus instituciones de autogobierno, innoven en el diseño de sus sistemas electorales, moldeándolos y adecuándolos a las especificidades históricas, geográficas o sociales de cada territorio— continúa prácticamente inexplorado.

Referencias

- Aja, Eliseo. (2014). *Estado autonómico y reforma federal*. Alianza editorial.
- Carey, John M., y Shugart, Matthew S. (1995). Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas [Incentivos para cultivar un voto personal: un orden jerárquico de fórmulas electorales]. *Electoral Studies*, 14(4), 417-439. [https://doi.org/10.1016/0261-3794\(94\)00035-2](https://doi.org/10.1016/0261-3794(94)00035-2)
- Constitución Española. (1978). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Dueñas Castrillo, Andrés. (2021). *Las comunidades autónomas como laboratorios de democracia: participación de los ciudadanos y relaciones entre poderes*. Fundación Manuel Giménez Abad.
- Estatuto de Autonomía de Canarias. (2018). <https://boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-15138-consolidado.pdf>
- Fernández Esquer, Carlos. (2016). Algunos problemas en la articulación jurídica de los sistemas electorales autonómicos. *Revista de las Cortes Generales*, 97-99, 323-353. <https://doi.org/10.33426/rcg/2016/97-99/19>
- Fernández Esquer, Carlos. (2019). Los sistemas electorales de los *länder* alemanes: panorámica general y tendencias de reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 117, 101-135. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.117.04>
- Fernández Esquer, Carlos. (2022). *Sistemas electorales regionales en estados multinivel: los casos de Alemania, Bélgica, Italia y España*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Fernández Esquer, Carlos, y Montero, José Ramón. (2016). El sistema electoral canario: representación desproporcional y desigualdad del voto. En Gerardo Pérez y Vicente Mujica (coords.), *Textos para la reforma electoral de Canarias* (pp. 21-68). Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Garrote de Marcos, María. (2017). Listas desbloqueadas en los sistemas electorales autonómicos: ¿es necesario, posible y probable? En Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintó Castells (eds.), *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas* (pp. 377-404). Congreso de los Diputados.

Sistemas electorales autonómicos en España y sus efectos

- Hooghe, Liesbet, Marks, Gary, Schakel, Arjan H., Osterkat, Sandra C., Niedzwiecki, Sarah, y Shair-Rosenfield. (2016). *Measuring regional authority: a postfunctionalist theory of governance* (vol. 1) [Midiendo la autoridad regional: una teoría posfuncionalista de la gobernanza]. Oxford University Press.
- Lago Peñas, Ignacio. (2002). Cleavages y umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000. *Revista Española de Ciencia Política*, 7, 131-158. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37337>
- Linz, Juan José (2008). De la crisis del Estado unitario al Estado de las autonomías. En José Ramón Montero y Thomas Jeffrey Miley (eds.), *Juan J. Linz. Obras escogidas. Vol. 2. Nación, Estado y lengua* (pp. 161-275). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (Obra original publicada en 1985).
- Montero, José Ramón, y Gunther, Richard (1994). Sistemas “cerrados” y listas “abiertas”: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España. En José Ramón Montero *et al.*, *La reforma del régimen electoral. Debate celebrado en el Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 31 de enero de 1994* (pp. 13-87). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Oliver Araujo, Joan. (2011). *Los sistemas electorales autonómicos*. Institut d'Estudis Autonòmics. https://www.gencat.cat/drep/iea/pdfs/ctA_15.pdf
- Oliver Araujo, Joan. (2017). *Las barreras electorales. Gobernabilidad versus representatividad*. Tirant lo Blanch.
- Pallarés, Francesc. (1998). Los sistemas electorales de las comunidades autónomas. Aspectos institucionales. En Juan Montabes Pereira (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español* (pp. 221-246). Centro de Investigaciones Sociológicas; Parlamento de Andalucía.
- Paniagua Soto, Juan Luis. (2012). España: un parlamentarismo racionalizado de corte presidencial. En Jorge Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y parlamentarismo: América Latina y Europa meridional* (pp. 225-267). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Queralt Jiménez, Argelia. (2017). Las listas desbloqueadas en el sistema electoral catalán: ¿mucho ruido y pocas nueces? En Miguel Pérez-Moneo y Joan Vintó Castells (eds.), *Participación política: deli-*

- beración y representación en las comunidades autónomas* (pp. 405-428). Congreso de los Diputados.
- Renwick, Alan, y Pilet, Jean-Benoit. (2016). *Faces on the ballot. The personalization of politics* [Rostros en la boleta. La personalización de la política]. Oxford University Press.
- Samuels, David, y Snyder, Richard. (2001). The value of a vote: malapportionment in comparative perspective [El valor de un voto: el *malapportionment* en perspectiva comparada]. *British Journal of Political Science*, 31(4), 651-671. <https://doi.org/10.1017/S0007123401000254>
- Shugart, Matthew S., y Taagepera, Rein (2017). *Votes from seats. Logical models of electoral systems* [Votos desde los asientos. Modelos lógicos de sistemas electorales]. Cambridge University Press.
- Sierra Rodríguez, Javier. (2017). *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*. Dykinson.
- Torres del Moral, Antonio. (2009). Sistemas electorales y sistemas de partidos en las comunidades autónomas. En Luis Gálvez Muñoz (ed.), *El derecho electoral de las comunidades autónomas. Revisión y mejora* (pp. 205-256). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.