



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **503/2026**
Expediente **405/2026**

Presidenta
Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso
D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

M. Excma. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 1 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.E., de fecha 9 de junio de 2026 (Registro de entrada del día 10 de junio) el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen formulada por Les Corts Valencianes, sobre la Proposición de Ley de iniciativa popular para la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

I ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- Con fecha 8 de abril de 2025 se presentó una iniciativa legislativa popular (ILP) para la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

El escrito de presentación de la expresada iniciativa se firmó por dos personas físicas, una de las cuales, el Sr. García Pérez, actúa como persona física y como representante de una entidad jurídica (Unión Municipalista).

La propuesta de iniciativa legislativa propone la siguiente modificación:

“Artículo único. *Modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, cuya redacción quedaría como sigue:*

“Artículo 12. La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral provincial, b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo II. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan”.

La propuesta se acompaña de una “exposición de motivos”.

Segundo.- En fecha 11 de abril de 2025 la Asesoría Jurídica de Les Corts emitió informe en el que puso de manifiesto, tras el examen de la iniciativa presentada, que no cumplía con los requisitos necesarios para su admisibilidad, siendo necesario su subsanación mediante la presentación de determinados documentos relacionados en dicho informe.

A la vista del informe de la Asesoría Jurídica y en uso de las atribuciones prevista en el artículo 6 de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts, la Mesa de Les Corts, en la reunión de 15 de abril de 2025, tomó conocimiento de la iniciativa y acordó requerir a los firmantes para su subsanación mediante la aportación de documentos.

Tercero.- Efectuada la oportuna subsanación por la Comisión promotora de la iniciativa por escrito de 5 de mayo de 2025, la Asesoría Jurídica emitió nuevo informe, de 5 de mayo de 2025, en el que concluyó:

“De l’anàlisi realitzat de la documentació presentada es conclou que la proposta d’iniciativa legislativa popular per a la reforma de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral valenciana, promoguda per «Unió Municipalista» i presentada pel Sr. David García Pérez i dos persones més una vegada corregides les deficiències formals detectades, pot ser admesa a tràmit per la Mesa i, en conseqüència, ser tramesa a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana als efectes previstos en l’article 8 de la Llei 10/2017”.

Cuarto.- Conforme al referido informe de la Asesoría Jurídica, la Mesa de Les Corts acordó, en la sesión del día 6 de mayo de 2025, admitir a trámite la propuesta de iniciativa legislativa popular y remitir el expediente a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana y a las oficinas del Censo Electoral de Castellón, Valencia y Alicante, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat.

Quinto.- Tras la oportuna certificación, de 1 de mayo de 2026, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, que acreditó la superación de las 10.000 firmas válidas recogidas por la comisión promotora, la Mesa de Les Corts Valencianes, en la reunión de 12 de mayo de 2026, acordó:

“Primero. Iniciar la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular para la aprobación de una modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral valenciana (RE número 45.505, con subsanación RE núm. 46.632).

Segundo. Remitir al Consell el texto de la proposición de ley para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y, en su caso, sobre la conformidad a la tramitación si existe afectación a los créditos o ingresos presupuestarios, en el plazo de quince días hábiles desde la publicación del texto en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes.

Tercero. Abrir, igualmente, un plazo de cinco días hábiles a los efectos de que los grupos parlamentarios propongan a la Mesa de Les Corts Valencianes la solicitud al Consell Jurídic Consultiu de dictamen sobre la iniciativa legislativa popular.

La solicitud, si procede, de este dictamen comportará la suspensión durante un período máximo de diez días hábiles del plazo para que el Consell

emita su criterio.

Tercero. Publicar el presente acuerdo en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes y ponerlo en conocimiento de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular”

Sexto.- Mediante escrito de 27 de marzo de 2026, los respectivos Síndics de dos Grupos Parlamentarios de Les Corts solicitaron a la Mesa recabar el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación de dicha Institución y con la Resolución de Presidencia 8/X, de 2 de marzo de 2021.

Séptimo.- La Mesa de Les Corts, en la reunión de 9 de junio de 2026, vista la citada solicitud, acordó solicitar al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con carácter urgente, la emisión de dictamen acerca de la propuesta de normativa fruto de la iniciativa legislativa popular para la modificación de la Ley 1/1987.

Octavo.- Constan en el expediente remitido los documentos siguientes:

1. Iniciativa Legislativa Popular para la modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana (RE-Número 45.505, con subsanación RE número 46.632 presentada el 8 de abril de 2025).

2. Informe de la Asesoría Jurídica de Les Corts Valencianes, de 11 de abril de 2025, sobre los requisitos de admisibilidad a trámite de la iniciativa.

3. Acuerdo 1.328/XI, de 15 de abril, de la Mesa de Les Corts Valencianes, en el que se solicita a la comisión promotora la subsanación de la documentación presentada.

4. Comunicación a la comisión promotora del Acuerdo 1328/XI.

5. Corrección de errores de la iniciativa legislativa popular (RE número 46.632).

6. Informe de la Asesoría Jurídica de Les Corts Valencianes, de 5 de mayo de 2025.

7. Acuerdo 1.353/XI, de 6 de mayo, de la Mesa de Les Corts Valencianes, sobre la admisión de la propuesta de iniciativa popular.

8. Resolución 67/2025, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, sobre el plazo de los ocho meses para la recogida de firmas.

9. Comunicaciones de la Resolución 67/25 de las Oficinas del censo electoral de Alicante, Castellón y València, a la comisión promotora y la Mesa de Les Corts valencianes.

10. Solicitud de prórroga del plazo de recogida de firmas (RE núm. 66.188).

11. Acuerdo 1.855/XI, de la Mesa de Les Corts Valencianes, de 17 de febrero de 2026, de concesión de prórroga del plazo de recogida de firmas.

12. Comunicación del Acuerdo 1855/XI a la comisión promotora y a la Presidencia de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

13. Acta de recuento público de las firmas.

14. Remisión a la Mesa del acto de recuento de las firmas.

15. Acuerdo 2063/XI, de 12 de mayo de 2026, de inicio de la tramitación parlamentara y de la apertura del plazo para la solicitud del dictamen al Consell Jurídic Consultiu.

16. Comunicación a los grupos parlamentarios, a la comisión promotora y al Consell del Acuerdo 2063/XI.

17. Solicitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu por dos grupos parlamentarios y su petición a este Consell.

Se adjunta la propuesta de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen.

El presente dictamen se emite al amparo del artículo 11.3 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, introducido por la Ley 11/2018, de 21 de mayo, conforme al cual, admitida a trámite una iniciativa legislativa popular, la Mesa de Les Corts podrá recabar dictamen de esta Institución sobre la adecuación de la proposición legislativa a las normas de superior jerarquía, al Derecho de la Unión Europea, a la legislación básica aplicable y a las exigencias de la técnica normativa.

El carácter jurídico de este dictamen debe interpretarse, como se expuso en el Dictamen 235/2026, de forma sistemática, atendiendo tanto a la rúbrica del artículo 11 (“Consultas facultativas a propuesta de Les Corts”) como a la remisión que el propio precepto efectúa al procedimiento previsto para las consultas facultativas y a lo dispuesto en el apartado cuarto de la Resolución de Presidencia 8/X, de 2 de marzo de 2021. De la interpretación conjunta de dichas normas se desprende que la solicitud del dictamen no constituye un trámite de activación automática, sino que depende de la iniciativa de los sujetos parlamentarios legitimados y del correspondiente acuerdo de la Mesa de Les Corts, con la conformidad de la Junta de Síndics.

En consecuencia, el dictamen presenta un carácter mixto: su solicitud tiene carácter facultativo, al depender de la voluntad de los órganos parlamentarios legitimados; sin embargo, una vez acordada su emisión conforme al procedimiento legalmente establecido, el dictamen se integra preceptivamente en la tramitación parlamentaria, produciendo los efectos previstos en el artículo 11.3 de la Ley 10/1994, entre ellos la suspensión del procedimiento legislativo en los términos del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el presente supuesto, como consta en los antecedentes, la Mesa de Les Corts Valencianes, en su sesión de 9 de junio de 2026, acordó solicitar, previa solicitud de dos grupos parlamentarios, dictamen de este Consell Jurídic Consultiu sobre la proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular para la modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, por lo que la presente consulta se formula al amparo del citado artículo 11.3 de la Ley 10/1994 y de la Resolución de Presidencia 8/X, de 2 de marzo de 2021.

La petición se ha efectuado con carácter **urgente**.

Segunda.- Objeto de la Proposición de Ley de iniciativa popular.

La Proposición de Ley, de iniciativa popular, sometida a consulta, tiene por objeto la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral valenciana.

En la “*exposición de motivos*” de dicha iniciativa señala lo siguiente:

“Con la aprobación del Estatuto de autonomía el 1982, el pueblo valenciano se constituyó como comunidad autónoma para ejercer el derecho al autogobierno que reconoce la Constitución.

El propio Estatuto de autonomía indica que la Comunitat Valenciana tiene como objetivo la consecución del autogobierno en los términos de este estatuto,

reforzar la democracia y garantizar la participación de toda la ciudadanía en la realización de sus fines.

Manifestación esencial de esta participación es precisamente el ejercicio del derecho de los valencianos y valencianas a designar, por vía electoral, a los y las representantes de la soberanía autonómica en la institución básica de la cual emanan el resto de instituciones que integran el conjunto de la Generalitat: las Corts Valencianes. Para la concreción de este y otros aspectos del sistema electoral, el artículo 24 del Estatuto remitió a la aprobación de una ley electoral valenciana. La reforma del Estatuto de autonomía aprobada en 2006 comportó importantes cambios en estos principios. El número de diputados y diputadas se fijó en un mínimo de 99 y se eliminó la referencia a la barrera electoral.

El 31 de marzo de 1987 se aprobó en el parlamento valenciano la Ley Electoral Valenciana que ha regulado las diferentes convocatorias para la elección de las Corts Valencianes. Esta regulación seguía los principios recogidos en el Estatuto de autonomía, que establecía un número de diputados y diputadas entre 75 y 100; los criterios para la distribución territorial de los diputados y diputadas de las Corts Valencianes mediante circunscripciones provinciales, y una barrera electoral para acceder a la representación parlamentaria del 5 % de los votos emitidos en el conjunto de las tres circunscripciones valencianas.

Las CC.AA. tienen atribuidas competencias exclusivas para la aprobación de las normas y procedimientos electorales cuya finalidad es la constitución de sus instituciones de autogobierno. Su base legal deriva de las disposiciones que informan este sistema normativo, que son la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía, la Ley Electoral General, y las Leyes Electorales de la Comunidades Autónomas.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico perfila un orden jerárquico que sitúa a la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOREG por encima de las leyes electorales autonómicas, pero todo este pack, sometido siempre a la estricta observancia de las normas cobijadas bajo el amparo del primero de los textos citados. Su Título Preliminar asienta el vasallaje de todos los ciudadanos y todos los poderes públicos al principio de legalidad, recordando que el Estado de Derecho, impone que todo el ejercicio de un poder público deba realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción.

La manifestación de la voluntad en las urnas, traslada a los gobernantes el título jurídico que contiene la decisión suprema de la soberanía popular, incuestionable y garante de la alternancia del espacio representativo.

De acuerdo con lo anterior, el diseño del refrendo autonómico centra el punto que más interesa a esta Iniciativa Legislativa Popular en la reglamentación de su “sistema electoral autonómico”, que se ubica con un Título/apartado de los distintos cuerpos jurídicos destinados los procesos electorales de las Comunidades Autónomas. De manera que instando el mandato del Estatuto, y en el marco de los principios estatutarios, se propone a las Corts Valencianes impulsar esta modificación para adaptar la regulación electoral a las demandas de la sociedad valenciana que reclaman una democracia más abierta y más participativa.

En la línea de responder a estas demandas, la Iniciativa interesa una rebaja de la barrera electoral del 5 % del total de los votos emitidos a un 3 % de los votos válidos tanto en la circunscripción como en el conjunto de la Comunitat Valenciana. La propuesta de modificación implica acabar con una de las barreras electorales más duras del Estado y garantiza que las Corts Valencianes reflejen de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana.

El régimen democrático se edifica sobre la alternancia en el poder, y su credibilidad social se consagra mediante la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes. Poder destituir a estos, o cambiarlos mediante la sucesión pacífica, inviste de auctoritas a la sede popular otorgándole el caudillaje que le corresponde en su propio destino. Tal participación popular en la elección de los delegados de la encomienda ciudadana se convierte en la clave de bóveda del sistema representativo y de las condiciones para su provisión.

Queda, lo anterior, reflejado a través de los artículos 1.1 España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, artículo 1.2 la residencia de la soberanía nacional en el pueblo español, artículo 23.1 derecho fundamental de participación política, artículo 81.1 relativo al régimen electoral general y el artículo 149.1.1ª relativo al respeto del Estado en las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Así las cosas, el art. 23 de la Constitución Española es el peldaño que da acceso al régimen plebiscitario autonómico, dando lugar a la participación política de la ciudadanía en su ámbito territorial, respetando la competencia del Estado sobre las condiciones esenciales del derecho de sufragio y su obligación de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho (art. 149.1.1ª). A partir de estos dos mandatos, se manifiestan las competencias de las Comunidades Autónomas para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, respetando los distintos censos electorales de cada una de sus provincias (art. 152.1). Seguidamente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, adquiere la competencia para tratar los temas electorales a través de la ley Electoral Valenciana.

Nuestra ley actual, Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, enmarca los criterios para la distribución territorial de los diputados y diputadas de les Corts Valencianes mediante circunscripciones provinciales, y fija una barrera electoral para acceder a la representación parlamentaria del 5 % de los votos emitidos en el conjunto de las tres circunscripciones valencianas.

Esta disposición impone unas barreras electorales que impiden que la ciudadanía valenciana en el ámbito del ejercicio de sus derechos garantizados por el Estado, sean objeto de un trato igual en lo referente a la expresión de su voluntad. La mayoría de edad de la ciudadanía demanda, en similitud con las

Comunidades Autónomas más avanzadas, precisa de una legislación acorde con el sentido del pluralismo político, y la participación política que el art. 9 de la Constitución otorga a la representación de la voluntad popular, reclamando una revisión de los barreras electorales, con el fin de dar debido cumplimiento a las garantías constitucionales de igualdad, participación ciudadana y pluralismo político (arts. 1, 6, 9.2, 14, 24 y concordantes del texto constitucional).

En atención a lo anteriormente expuesto la ciudadanía reivindica la modificación del art. 12 de la Ley Electoral Valenciana en aquellos aspectos que constituyen una traba anómala y un retroceso, consistentes en: 1) una rebaja de la barrera electoral del 5 % del total de los votos emitidos a un 3 %. 2) Que el cómputo se efectúe en cada circunscripción electoral, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12, y 3) que dicho cómputo se efectúe sobre los votos válidos emitidos en cada circunscripción. Esta modificación del sistema electoral implica acabar con una de las barreras electorales más duras del Estado y garantiza que las Corts Valencianes reflejar de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana.

Hay que considerar, de forma muy llamativa, que la legislación electoral valenciana introduce un conjunto de barreras, que difiere del resto de leyes electorales autonómicas, distinguiéndose por los gravámenes que introduce. La cuota del cinco por ciento es el más elevado; el cómputo se efectúa sobre el total de los votos manifestados en la Comunidad Valenciana (no sobre cada una de las tres circunscripciones); y dicho cómputo se lleva a cabo no sobre los votos válidos, sino sobre todos los votos emitidos (válidos y nulos). Dificultad añadida que es ausente en el resto de legislaciones.

En definitiva la inclusión de las cláusulas límite sirve excluir a las formaciones de menor presencia con lo que se conculca la pluralidad participativa. Esta propuesta supone un importante avance hacia un sistema electoral más justo, igualitario y avanzado, y conecta con las demandas de la sociedad valenciana del siglo XXI mediante una interpretación moderna del principio de representación”.

Tras la referida “exposición de motivos” se efectúa la propuesta siguiente:

“Artículo único. *Modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, cuya redacción quedaría como sigue:*

“Artículo 12. *La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral provincial, b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las*

respectivas candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo II. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan”.

Tercera. Consideraciones generales sobre la competencia de la Generalitat Valenciana en materia electoral y el marco jurídico de la reforma propuesta.

En relación con la presente iniciativa legislativa debe analizarse, con carácter previo a cualquier otra consideración, el marco competencial que habilita a la Comunitat Valenciana para regular su propio sistema electoral. Y ello en la medida que la viabilidad jurídica de cualquier modificación de la legislación electoral autonómica exige comprobar previamente su adecuación al bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución Española, el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y la legislación estatal básica aplicable.

Dicho esto, el punto de partida se encuentra en el artículo 152.1 de la Constitución Española, precepto que establece los principios fundamentales a los que debe ajustarse la organización institucional de las Comunidades Autónomas. Dicho artículo dispone que las Asambleas Legislativas autonómicas, en este caso, Les Corts, serán elegidas “con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio”. De este modo, la Constitución no impone un modelo electoral cerrado ni regula exhaustivamente los elementos que integran los distintos sistemas electorales autonómicos, sino que establece únicamente unos límites estructurales mínimos, consistentes en la exigencia de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, el carácter representativo de la Asamblea y la adopción de mecanismos de representación proporcional compatibles con la adecuada representación territorial.

Dentro de este marco constitucional corresponde a cada Comunidad Autónoma, a través de su respectivo Estatuto de Autonomía y de su legislación de desarrollo, configurar los elementos concretos de su sistema electoral. En el caso de la Comunitat Valenciana, esta competencia encuentra su fundamento en los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia de la

Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982 (modificado en el año 2006).

En particular, el artículo 23.1 del Estatut establece que Les Corts estarán integradas por un número de diputados y diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto “*en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana*”. Esta remisión constituye el título jurídico que atribuye al legislador valenciano la competencia para desarrollar el sistema electoral autonómico y regular aquellos aspectos necesarios para la elección de la cámara representativa de la Comunitat Valenciana.

Por su parte, el artículo 24 del Estatut refuerza esta habilitación al disponer que la Ley Electoral Valenciana deberá ser aprobada mediante una votación final de conjunto por mayoría de dos tercios de Les Corts y deberá respetar determinadas garantías materiales relativas a la representación territorial, entre ellas, la existencia de circunscripciones provinciales, la atribución de un mínimo de veinte diputados o diputadas a cada provincia y la observancia de determinados criterios de proporcionalidad en la distribución de los escaños.

De la lectura conjunta de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia se desprende que este no establece, en su redacción vigente, ninguna barrera electoral específica para el acceso a la representación parlamentaria. Así, aunque la redacción originaria del Estatut contenía referencias al umbral electoral, la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/2006 eliminó cualquier previsión expresa sobre esta cuestión, dejando su regulación íntegramente a la Ley Electoral Valenciana. Como consecuencia de ello, la determinación de la existencia, cuantía y modalidad de la barrera electoral forma parte del ámbito de configuración normativa reservado al legislador autonómico.

Por consiguiente, la modificación propuesta no plantea, en principio, ninguna objeción desde la perspectiva de la distribución competencial entre el Estado y la Comunitat Valenciana. La Generalitat dispone de competencia para regular esta materia y para modificar el régimen actualmente vigente, puesto que la barrera electoral no constituye un elemento constitucional o estatutariamente predeterminado ni una materia reservada al legislador estatal.

Sentado lo anterior, procede examinar el régimen electoral valenciano actualmente vigente, a efectos de poder valorar posteriormente el alcance de la modificación objeto de la iniciativa legislativa.

Cuarta. Sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana vigente y su trascendencia jurídica.

Una vez delimitado el marco competencial que habilita a la Generalitat Valenciana para regular el procedimiento de elección de Les Corts, procede examinar el sistema electoral actualmente vigente.

El sistema electoral valenciano se encuentra regulado fundamentalmente en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, dictada en desarrollo de los citados artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia. Nos encontramos ante una materia de especial importancia institucional, puesto que las reglas electorales determinan el mecanismo a través del cual la voluntad política del cuerpo electoral valenciano se transforma en representación parlamentaria y, en último término, en la composición de la institución básica de autogobierno de la Comunitat Valenciana, es decir, Les Corts.

La estructura del sistema vigente descansa sobre varios elementos que actúan conjuntamente y cuya interacción determina el resultado final de la representación parlamentaria.

Así, por una parte, el sistema se articula sobre la provincia como circunscripción electoral. El artículo 24 del Estatut d'Autonomia exige que la Ley Electoral Valenciana garantice un mínimo de “veinte diputados” por cada circunscripción provincial y distribuya el resto de los escaños de acuerdo con criterios de proporcionalidad respecto de la población, estableciendo además que la desproporción resultante no podrá exceder de la relación de uno a tres. Esta previsión estatutaria evidencia que el modelo valenciano no responde a una lógica exclusivamente demográfica, sino que incorpora también una dimensión territorial dirigida a asegurar la presencia efectiva de las tres provincias en la composición de la Cámara.

En segundo lugar, la atribución de escaños se realiza mediante la fórmula de reparto proporcional utilizada igualmente en las elecciones al Congreso de los Diputados y en la mayoría de los procesos electorales autonómicos. Esta fórmula constituye un mecanismo de representación proporcional, aunque no garantiza una equivalencia matemática exacta entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños. No obstante, el elemento más característico del régimen valenciano es la cláusula electoral prevista en el artículo 12.a) de la Ley Electoral Valenciana. Dicho precepto establece que *“No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana”*.

Este artículo 12 a) de la Ley 1/1987 impone la concurrencia de tres circunstancias.

La primera es la cuantía de la barrera, fijada en el cinco por ciento. La segunda es el ámbito territorial sobre el que se efectúa el cómputo, pues el porcentaje no se calcula en cada circunscripción provincial, sino en el conjunto de la Comunitat Valenciana. Y la tercera es la base de cálculo utilizada por la ley, que toma como referencia los votos emitidos y no exclusivamente los votos válidos. La barrera electoral actúa, de este modo, como una condición previa de acceso a la representación, anterior incluso a la aplicación de la fórmula de reparto.

Ahora bien, la trascendencia jurídica e institucional de esta regulación debe examinarse desde la perspectiva de los principios constitucionales que concurren en todo sistema electoral democrático.

Por una parte, la existencia de un umbral mínimo de acceso a la representación constituye un mecanismo de racionalización del sistema parlamentario. Mediante esta técnica, el legislador condiciona el acceso al reparto de escaños a la obtención de un determinado nivel de apoyo electoral, exigiendo que las candidaturas acrediten una presencia política mínima en el ámbito autonómico. Este tipo de cláusulas persigue evitar una excesiva fragmentación de la Cámara y facilitar la articulación de mayorías parlamentarias operativas, objetivo que el Tribunal Constitucional -como se verá posteriormente- ha considerado legítimo al analizar la función de las barreras electorales dentro de los sistemas de representación proporcional.

Desde esta perspectiva, la regulación vigente persigue la concentración de la representación parlamentaria en aquellas candidaturas que han alcanzado un determinado grado de implantación electoral en el conjunto de la Comunitat Valenciana. La cláusula electoral no solo toma en consideración la intensidad del apoyo recibido por una candidatura, sino también su extensión territorial dentro del ámbito autonómico. El sistema incentiva, de esta forma, la existencia de proyectos políticos con capacidad de obtener respaldo en una parte significativa del territorio valenciano y no solo en ámbitos geográficos concretos.

Al mismo tiempo, la regulación vigente produce determinados efectos sobre el grado de proporcionalidad efectiva del sistema electoral. Como consecuencia de la exclusión previa de determinadas candidaturas, una parte de los votos emitidos puede no llegar a transformarse en representación parlamentaria. Esta circunstancia es una consecuencia inherente a toda cláusula electoral de exclusión. Precisamente mediante este mecanismo el legislador introduce una corrección sobre la proporcionalidad estricta, ponderando la representación política con otros objetivos institucionales igualmente legítimos.

Por otro lado, el hecho de que la barrera opere sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana mientras que el reparto de escaños se realiza

provincialmente genera una dinámica específica de representación. El sistema no valora únicamente la fuerza electoral de una candidatura en una determinada provincia, sino también su capacidad para alcanzar un nivel mínimo de apoyo en el conjunto del territorio autonómico.

Debe señalarse, además, que la utilización de los votos emitidos como base de cálculo diferencia al sistema valenciano de otros modelos electorales que utilizan como referencia los votos válidos emitidos. Ello supone que el porcentaje exigido se proyecta sobre una base más amplia, circunstancia que puede influir en la determinación del umbral efectivo necesario para acceder al reparto de escaños.

En definitiva, el régimen electoral valenciano actualmente vigente responde a una opción legislativa adoptada en ejercicio de las competencias que el Estatut d'Autonomia atribuye a Les Corts Valencianes.

La importancia de la modificación propuesta radica, por tanto, en que no afecta a aspectos accesorios del procedimiento electoral, sino a uno de los mecanismos que condicionan especialmente la relación entre votos y escaños.

Quinta.- Doctrina constitucional sobre el sistema electoral y el margen de configuración del legislador.

La modificación objeto de dictamen incide sobre diversos elementos estructurales del sistema electoral -la barrera electoral, su base de cálculo y el ámbito territorial de aplicación- cuya regulación ha sido objeto de una consolidada doctrina constitucional. Resulta, por ello, conveniente examinar dicha jurisprudencia, sistematizando los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en torno a tres cuestiones esenciales: el significado constitucional del principio de representación proporcional; las barreras electorales como instrumentos de racionalización del sistema representativo; y, finalmente, el alcance del control de constitucionalidad sobre las opciones de configuración adoptadas por el legislador.

1. Sobre el significado constitucional del principio de representación proporcional.

El primer aspecto doctrinal consolidado por el Tribunal Constitucional parte de la interpretación del artículo 152.1 de la Constitución, conforme al cual las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han de ser elegidas mediante un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Ahora bien, el Tribunal ha precisado desde sus primeras resoluciones que dicho mandato no configura un modelo electoral cerrado ni impone una concreta fórmula de traducción de votos en escaños.

La STC 75/1985, de 21 de junio (recursos de amparo núms. 488/1984 y 632/1984), constituye el punto de partida en esta materia. En su fundamento jurídico 5º, el Tribunal parte de la idea de que las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la representación proporcional no agotan la regulación del sistema electoral, sino que dejan al legislador un espacio de configuración normativa. En este sentido, afirma que las directrices constitucionales y estatutarias favorables a la proporcionalidad “determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición” respecto del tipo de escrutinio y de otros elementos del proceso electoral, añadiendo que esa indeterminación “únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador” y que el denominado bloque de la constitucionalidad constituye «un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas”.

A partir de esta premisa, el Tribunal rechaza que la proporcionalidad pueda entenderse como una exigencia de equivalencia matemática entre el porcentaje de votos obtenido por cada candidatura y el número de escaños finalmente atribuidos. Señala que *“la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial”*, pues su aplicación práctica “quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral”, hasta el punto de que *“cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa “pureza” de la proporcionalidad abstractamente considerada”*. El propio Tribunal pone de relieve que esas modulaciones derivan incluso de la propia Constitución, citando, entre otros elementos, la existencia de circunscripciones provinciales y la atribución de un mínimo inicial de escaños a cada una de ellas para las elecciones al Congreso de los Diputados.

Esta doctrina fue reafirmada por la STC 72/1989, de 20 de abril (recurso de amparo núm. 1117/1987), en la que el Tribunal, al examinar el sistema electoral canario, efectuó una de las afirmaciones más importantes al declarar que *“no existe en rigor un sistema proporcional único”*. Con esta expresión, el Tribunal descartó que el artículo 152.1 CE imponga una modalidad determinada de representación proporcional, poniendo de manifiesto que el principio constitucional admite distintas concreciones legislativas, siempre que el sistema conserve su carácter sustancialmente proporcional.

La misma idea ha sido reiterada por la jurisprudencia constitucional en otras sentencias. Así, la STC 197/2014, de 4 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad núm. 4791-2014), al analizar la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, recordó expresamente la doctrina sentada en la STC 75/1985 y reiteró que la proporcionalidad *“es, más bien, una orientación o criterio tendencial”*, insistiendo en que toda concreción normativa implica modulaciones inevitables derivadas del propio diseño del sistema electoral. La sentencia añade que el artículo 152.1 CE no configura un mandato de proporcionalidad absoluta, sino un “imperativo de tendencia”,

expresión con la que recuerda que corresponde al legislador desarrollar dicho principio mediante las opciones técnicas que estime oportunas dentro del marco constitucional.

Esta doctrina fue reiterada asimismo en la STC 15/2015, de 5 de febrero, que confirmó que el control de constitucionalidad no consiste en determinar si existe un modelo electoral más proporcional que otro, sino en verificar si la regulación adoptada permanece dentro del margen de configuración reconocido por la Constitución y respeta el contenido esencial del principio de representación proporcional. El Tribunal insiste en que la proporcionalidad exigida por el artículo 152.1 CE constituye un criterio rector del sistema electoral, pero no una regla matemática que elimine la libertad de configuración del legislador.

De la anterior doctrina se desprende que el principio de representación proporcional no impone constitucionalmente una determinada intensidad de la proporcionalidad, ni una concreta fórmula electoral, ni una específica configuración de las barreras de acceso a la representación. La Constitución exige que el sistema mantenga una orientación proporcional suficiente, pero deja al legislador un amplio espacio para concretar los mecanismos mediante los cuales dicho principio se hace efectivo, siempre dentro de los límites derivados de los artículos 23 y 152.1 CE.

2. Sobre las barreras electorales como instrumentos de racionalización del sistema representativo.

La segunda línea doctrinal consolidada por el Tribunal Constitucional se refiere a la constitucionalidad de las barreras electorales como instrumentos de configuración del sistema representativo. La jurisprudencia constitucional ha rechazado que la existencia de un porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto de escaños resulte, por sí misma, contraria al derecho de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución o al principio de representación proporcional previsto en el artículo 152.1 CE.

La sentencia fundamental en esta materia es de nuevo la STC 75/1985, de 21 de junio. En ella el Tribunal parte de la consideración de que las cláusulas electorales de exclusión forman parte de la libertad de configuración del legislador y constituyen una técnica habitual en los sistemas de representación proporcional europeos.

En este sentido, en el fundamento jurídico 5ª de dicha Sentencia destaca que el proceso electoral no puede contemplarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos individuales de sufragio, sino también desde la función institucional que desempeña en el funcionamiento del Estado democrático. Así, el Tribunal afirma que el proceso electoral “no es sólo un

canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo), reconocidos por el art. 23 de la Constitución, 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”.

De la anterior afirmación se desprende que la Constitución también protege el adecuado funcionamiento de las instituciones representativas. La representación política no constituye un fin en sí mismo, sino el instrumento mediante el cual se articula el ejercicio del poder democrático, circunstancia que permite al legislador ponderar junto a la proporcionalidad otros intereses constitucionalmente legítimos. Consideró que estas cláusulas pueden servir para hacer compatible la proporcionalidad con una representación parlamentaria no excesivamente fragmentada, encomendada a “formaciones políticas de cierta relevancia”. Desde este planteamiento, reconoce que las barreras electorales pueden responder a una finalidad constitucionalmente legítima y admite *“La finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, es una finalidad perfectamente legítima”*. De este modo, en la Sentencia se mantiene que este objetivo no resulta ajeno al propio principio democrático, sino que encuentra respaldo en la necesidad de asegurar que los órganos representativos puedan desarrollar eficazmente las funciones constitucionales que les corresponden.

El Tribunal recuerda, además, que esta posición doctrinal había sido igualmente acogida por el Tribunal Constitucional Federal alemán, que había considerado legítima la utilización de cláusulas electorales destinadas a evitar una excesiva atomización parlamentaria. En concreto, señala que *“No es difícil, en efecto, percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo muy directo, igual que varios de los elementos racionalizadores a que acabamos de hacer referencia, en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos -por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100- para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse, en una serie de casos análogos al aquí suscitado, sobre la validez constitucional de ese límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral”*.

A partir de estas premisas, la STC 75/1985 concluye que las barreras electorales no vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos reconocido en el artículo 23.2 CE. En este sentido afirma que *“De las exigencias de igualdad que derivan del artículo 23.2 de la Constitución no puede desprenderse la inconstitucionalidad de la exclusión de los candidatos que no hayan obtenido un suficiente porcentaje de votos previamente determinado”*. Añade la Sentencia que *“Se trata de una regla del juego electoral que opera con anterioridad a la celebración de las elecciones y condiciona y limita en idénticos términos a todas las formaciones o agrupaciones políticas que concurren a la misma”*. Con ello, el Tribunal identifica dos elementos esenciales para apreciar la legitimidad constitucional de estas cláusulas. En primer lugar, que constituyan reglas generales y objetivas del sistema electoral, establecidas con carácter previo al proceso electoral. En segundo lugar, que se apliquen en condiciones de igualdad a todas las candidaturas concurrentes, sin introducir diferencias arbitrarias entre ellas.

Esta doctrina fue posteriormente confirmada por la STC 193/1989, de 16 de noviembre, dictada en el recurso de amparo núm. 1085/1987, relativo al sistema electoral de la Región de Murcia. El Tribunal volvió a rechazar que la cláusula del cinco por ciento vulnerase el derecho de participación política y declaró que dicho porcentaje no podía calificarse de *“desproporcionado o exorbitante”*. Asimismo, afirmó que la diferencia de trato derivada de la existencia de una barrera electoral encontraba una *“justificación objetiva y razonable”*, precisamente porque respondía a una finalidad constitucionalmente legítima vinculada al funcionamiento del sistema representativo.

La jurisprudencia se reitera en la STC 225/1998, de 25 de noviembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1324/1997, promovido contra la reforma del sistema electoral canario. En ella sistematiza toda la doctrina anterior y precisa que la constitucionalidad de las barreras electorales no deriva únicamente de su existencia, sino también de la finalidad perseguida y de la razonabilidad de la concreta configuración adoptada por el legislador. Recuerda que la finalidad de evitar una excesiva fragmentación parlamentaria ya había sido considerada legítima en la STC 75/1985 y añade que las cláusulas de exclusión constituyen mecanismos adecuados para hacer compatible la representación proporcional con la estabilidad institucional y la eficacia del sistema parlamentario.

No obstante, la STC 225/1998 introduce una matización al señalar que la libertad de configuración del legislador no posee carácter ilimitado. El Tribunal advierte que el recurso a las barreras electorales no puede llegar hasta el punto de vaciar de contenido el principio de representación proporcional o el derecho de sufragio pasivo. En consecuencia, afirma que el control de constitucionalidad debe proyectarse sobre la razonabilidad del

conjunto del sistema electoral y sobre la existencia de una justificación objetiva para la concreta intensidad de la barrera establecida.

La anterior doctrina permite concluir que la existencia de una cláusula electoral constituye una técnica admitida por el Tribunal Constitucional como instrumento de racionalización del sistema representativo. La Constitución no prohíbe las barreras electorales, sino que reconoce que pueden responder a finalidades constitucionalmente legítimas, tales como favorecer la funcionalidad de las instituciones representativas, evitar una excesiva fragmentación parlamentaria y facilitar la formación de mayorías capaces de desarrollar la acción política. La valoración de la concreta intensidad de dichas barreras pertenece, sin embargo, al ámbito de configuración del legislador, siempre que la regulación preserve el carácter proporcional del sistema electoral y respete el contenido esencial de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución.

3. Sobre el control de constitucionalidad de las opciones de configuración electoral adoptadas por el legislador.

El tercer aspecto examinado por la jurisprudencia constitucional se refiere al alcance del control que corresponde ejercer al Tribunal Constitucional sobre las opciones adoptadas por el legislador en la configuración del sistema electoral. Una vez afirmado que la Constitución no impone un modelo único de representación proporcional y que las barreras electorales constituyen instrumentos constitucionalmente legítimos de racionalización del sistema representativo, el Tribunal ha delimitado el ámbito del enjuiciamiento constitucional, distinguiéndolo de las decisiones de oportunidad política que corresponden al legislador democrático.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha venido reiterando que el control de constitucionalidad no tiene por objeto determinar cuál es el sistema electoral más adecuado, ni cuál proporciona un mayor grado de proporcionalidad, estabilidad institucional o eficacia parlamentaria. Tales valoraciones pertenecen al ámbito de la decisión política que corresponde al legislador competente. La función del Tribunal Constitucional se limita a verificar que la regulación aprobada respeta los límites derivados del bloque de constitucionalidad y, en particular, que preserva el contenido esencial del derecho de participación política reconocido en el artículo 23 CE y mantiene el carácter proporcional exigido por el artículo 152.1 CE.

Esta doctrina se recoge en la ya citada STC 197/2014. Tras recordar la jurisprudencia iniciada por la STC 75/1985, el Tribunal insiste en que la representación proporcional constituye un “imperativo de tendencia”, lo que supone reconocer al legislador un amplio margen para concretar los distintos elementos que integran el sistema electoral. Desde esta premisa, rechaza que el juicio de constitucionalidad pueda efectuarse mediante la comparación de

la regulación impugnada con un hipotético modelo ideal de proporcionalidad, pues ello supondría sustituir la voluntad del legislador por el criterio del propio Tribunal. El control constitucional debe limitarse a comprobar si la opción normativa adoptada permanece dentro de los límites derivados de la Constitución y del Estatut d'Autonomia.

La misma doctrina fue reiterada por la STC 15/2015, en la que el Tribunal vuelve a recordar que la representación proporcional admite diversas concreciones legislativas y que corresponde al legislador determinar, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, la concreta articulación de los distintos elementos del sistema electoral. En consecuencia, el control de constitucionalidad no puede proyectarse sobre la mayor o menor conveniencia de las soluciones adoptadas, sino únicamente sobre su conformidad con los límites impuestos por la Constitución.

Esta concepción del control constitucional resulta coherente con la doctrina ya establecida en la STC 225/1998, en la que el Tribunal afirmó que la constitucionalidad de una barrera electoral no puede examinarse de forma aislada, atendiendo exclusivamente al porcentaje fijado por el legislador. Por el contrario, el juicio de constitucionalidad debe proyectarse sobre el sistema electoral considerado en su conjunto, valorando la interacción existente entre la delimitación de las circunscripciones, la fórmula electoral, la distribución de escaños, la representación territorial y las cláusulas de exclusión, así como las finalidades constitucionalmente legítimas que justifican su configuración. De este modo, el Tribunal descarta que pueda deducirse de la Constitución un determinado umbral electoral o una concreta técnica normativa obligatoria para todas las Comunidades Autónomas.

De esta doctrina constitucional se desprende que el control jurisdiccional sobre las normas electorales presenta una intensidad limitada. No corresponde al Tribunal Constitucional sustituir las opciones adoptadas por el legislador por aquellas que pudieran considerarse más adecuadas desde una perspectiva política o técnica, sino únicamente comprobar que dichas opciones respetan los principios y derechos constitucionales que disciplinan el sistema representativo. La Constitución reconoce al legislador un margen de apreciación para ponderar los distintos intereses constitucionalmente concurrentes -representación proporcional, pluralismo político, representación territorial, estabilidad institucional y eficacia parlamentaria-, correspondiendo al Tribunal garantizar únicamente que esa ponderación se mantenga dentro de los límites derivados del bloque de constitucionalidad.

La doctrina expuesta resulta de especial importancia para el examen de la presente iniciativa legislativa.

Sexta.- Consideraciones sobre la posición del régimen electoral valenciano en el contexto comparado de los sistemas electorales autonómicos en España.

La valoración de la modificación propuesta aconseja situar el régimen electoral valenciano en el contexto general de los sistemas electorales vigentes en las distintas Comunidades Autónomas. Este análisis comparado resulta de utilidad no tanto para determinar la constitucionalidad de una determinada opción normativa -cuestión que depende exclusivamente de su adecuación al bloque de constitucionalidad- como para identificar el grado de singularidad o convergencia de la regulación valenciana respecto de las cláusulas adoptadas por otros legisladores autonómicos en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Debe partirse del hecho de que el ordenamiento jurídico español no establece un modelo electoral autonómico uniforme. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, *“no existe en rigor un sistema proporcional único”* (STC 72/1989, FJ 3), de modo que las distintas Comunidades Autónomas han configurado sus respectivos sistemas electorales mediante combinaciones diversas de circunscripciones, fórmulas de atribución de escaños y barreras electorales. Esta pluralidad normativa constituye una consecuencia directa del margen de configuración reconocido a los legisladores autonómicos por la Constitución y por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Desde una perspectiva comparada, el primer elemento de análisis es la cuantía de las barreras electorales.

En el ámbito estatal, el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), establece para las elecciones al Congreso de los Diputados que *“No se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción”*. La legislación estatal opta, por tanto, por un umbral del tres por ciento calculado sobre los votos válidos y referido a cada circunscripción electoral provincial.

Este criterio ha sido reproducido por diversas Comunidades Autónomas. Así, la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía dispone en su artículo 18.1, letra a) que *“No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieren obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción”*. De igual forma, la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de Aragón establece, en su artículo 14, letra a), una barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción provincial.

Y, en el mismo sentido, el artículo 20.a) de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León; el artículo 11.1 de la Ley 5/1990, de 15

de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco; el artículo 13, a) de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias; el artículo 17, a) de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; el artículo 10.1 de la Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra; así como en las elecciones al Parlament de Catalunya. El artículo 15, a) de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, prevé como barrera electoral el 3% de los votos válidos emitidos, en la circunscripción electoral, si bien esta es única, integrada por todos los municipios de la Región de Murcia.

Por su parte, otras Comunidades Autónomas han optado por un umbral más elevado (5%).

Así, el artículo 18.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, establece que *“Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos”*. De igual modo, el artículo 17.3 de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria y el artículo 20, letra a) de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de La Rioja.

Sin embargo, debe advertirse que los sistemas anteriores de Madrid, Cantabria y La Rioja presentan una diferencia estructural respecto del valenciano, dado que toda la Comunidad constituye una circunscripción única. Por tanto, el ámbito territorial de la barrera electoral coincide exactamente con el ámbito territorial de atribución de escaños. No existe, como ocurre en la Comunitat Valenciana, una separación entre el espacio en el que se calcula el umbral y el espacio en el que posteriormente se distribuyen los escaños.

Asimismo, la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, establece, actualmente, en su artículo 10, letra a), un umbral del cinco por ciento. Y, en la misma línea, el artículo 19.1. a) de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura. Las Islas Baleares modificaron su barrera electoral elevando la barrera electoral de un tres a un cinco por ciento. Esta reforma tuvo lugar mediante la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Ahora bien, al igual que sucede en otros sistemas autonómicos, dicho porcentaje se proyecta sobre cada circunscripción provincial y no sobre el conjunto del territorio autonómico.

Una singularidad mayor se observa históricamente en Canarias. Antes de las reformas de su legislación electoral, el sistema canario contemplaba una combinación de barreras, exigiendo la obtención del treinta por ciento de

los votos válidos en la correspondiente circunscripción insular o del seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Estas previsiones fueron objeto de análisis y de admisión por el Tribunal Constitucional en la STC 72/1989 y, posteriormente, en la STC 225/1998. Actualmente, el artículo 19.3 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, dispone que *“A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15% de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones insulares, hubieran obtenido, al menos, el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma”*.

Un segundo elemento de comparación se refiere a la base de cálculo utilizada para determinar el umbral electoral.

La regla predominante en el ordenamiento electoral español consiste en utilizar los votos válidos emitidos como referencia para la aplicación de las barreras electorales. Esta solución es la acogida por la LOREG y por la práctica totalidad de las normas electorales autonómicas. Frente a ello, la Ley Electoral Valenciana adopta una técnica distinta. El vigente artículo 12.a) de la Ley 1/1987 dispone que *“No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana”*.

La referencia legal a los *“votos emitidos”* implica que el cálculo incorpora la totalidad de los sufragios depositados en las urnas, incluidos los votos nulos, mientras que los sistemas que utilizan los votos válidos excluyen estos últimos de la base de cálculo. Aunque el impacto cuantitativo de esta diferencia puede ser reducido en términos prácticos, desde una perspectiva técnico-jurídica supone una configuración normativa distinta de la barrera electoral.

Un tercer elemento de comparación se refiere al ámbito territorial de aplicación del umbral.

La mayoría de los sistemas electorales en España calculan la barrera dentro de cada circunscripción. Así sucede en relación con las elecciones al Congreso de los Diputados y en la mayoría de las legislaciones autonómicas, como se ha visto. En estos casos, la misma unidad territorial sirve simultáneamente para determinar quién accede al reparto y para efectuar la atribución de escaños.

La legislación valenciana adopta una solución diferente. Mientras que los escaños se distribuyen provincialmente, la barrera electoral se calcula sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana. Las características del modelo valenciano no derivan solo de la cuantía de la barrera electoral del cinco por

ciento. Considerada aisladamente, dicha cifra encuentra paralelismos en otros ordenamientos autonómicos, como el madrileño y el extremeño. La especificidad valenciana surge de la combinación simultánea de tres factores que son: la existencia de circunscripciones provinciales para la atribución de escaños, el cálculo de la barrera sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana y la utilización de los votos emitidos como base de cálculo.

En definitiva, el análisis comparado permite constatar que la regulación valenciana vigente constituye una opción normativa dentro del conjunto autonómico español, plenamente integrada dentro de las posibilidades de configuración reconocidas al legislador por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Asimismo, pone de manifiesto que las soluciones adoptadas por las distintas Comunidades Autónomas son diversas, lo que confirma que la determinación de la cuantía, ámbito territorial y base de cálculo de las barreras electorales pertenece, con carácter general, al espacio de decisión que corresponde al legislador electoral competente.

Séptima.- Valoración jurídico-constitucional de la modificación propuesta.

Examinados el marco competencial aplicable, el régimen jurídico actualmente vigente y la doctrina constitucional sobre la configuración del sistema electoral, procede efectuar la valoración jurídico-constitucional de la modificación propuesta por la iniciativa legislativa popular.

Desde el punto de vista competencial, no se aprecia obstáculo alguno para que Les Corts Valencianes aborden una reforma de la naturaleza objeto de dictamen. Como se ha señalado anteriormente, el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana no establece actualmente una barrera electoral concreta ni predetermina el porcentaje mínimo exigible para acceder a la representación parlamentaria. Tras la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/2006, la determinación de la existencia, cuantía y régimen jurídico de la barrera electoral quedó íntegramente residenciada en la Ley Electoral Valenciana, cuya aprobación y modificación corresponde a Les Corts mediante la mayoría cualificada prevista en el artículo 24 del Estatut. En consecuencia, la materia objeto de la iniciativa se sitúa plenamente dentro del ámbito de configuración normativa atribuido al legislador autonómico.

Desde la perspectiva constitucional, la modificación propuesta tampoco suscita, en principio, objeciones de constitucionalidad. La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, expuesta en la consideración quinta, ha declarado que la representación proporcional constituye un principio de carácter tendencial, que las barreras electorales son instrumentos constitucionalmente legítimos de configuración del sistema representativo y

que corresponde al legislador determinar su concreta regulación dentro del margen de configuración que le reconoce el bloque de constitucionalidad.

En este contexto, la sustitución de la actual barrera del cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana por una barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción provincial constituye una opción que se sitúa dentro del margen de configuración reconocido al legislador autonómico. No puede sostenerse que la propuesta resulte constitucionalmente exigida, pero tampoco que se encuentre constitucionalmente vedada. En otras palabras, la Constitución no impone la conservación de la actual barrera electoral valenciana ni exige su modificación para asimilarla a la de otros sistemas electorales autonómicos. Ambas opciones -mantenimiento o reforma- se sitúan, en principio, dentro del espacio de decisión que corresponde al legislador autonómico. La circunstancia de que otras Comunidades Autónomas hayan optado por porcentajes, ámbitos territoriales o bases de cálculo distintos confirma, precisamente, que el ordenamiento constitucional admite una pluralidad de modelos de configuración electoral.

Debe añadirse, además, que la modificación proyectada no afecta aisladamente al porcentaje de la barrera electoral, sino que incorpora una nueva configuración conjunta de tres elementos del sistema electoral: la cuantía del umbral, la base de cálculo utilizada para determinar su cumplimiento y el ámbito territorial sobre el que dicho umbral opera. Ahora bien, conforme a la doctrina de la STC 225/1998, el juicio de constitucionalidad debe proyectarse sobre el sistema electoral considerado en su conjunto y no sobre alguno de sus elementos aisladamente considerado. Desde esta perspectiva, no se aprecia, en principio, que la modificación proyectada desnaturalice el carácter proporcional del sistema electoral valenciano ni que exceda el margen de configuración que la Constitución y el Estatut d'Autonomia reconocen al legislador autonómico.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sido constante al recordar que no corresponde al Tribunal Constitucional sustituir las opciones legítimamente adoptadas por el legislador dentro del espacio de configuración que le reconoce el ordenamiento jurídico. En coherencia con dicha doctrina, este Consell Jurídic Consultiu no puede sustituir mediante su juicio técnico las opciones de política legislativa que corresponden a Les Corts Valencianes.

En consecuencia, la modificación propuesta no suscita, con carácter general, objeciones de constitucionalidad ni problemas competenciales, al incidir sobre un ámbito que el Estatut d'Autonomia reserva al legislador valenciano y al situarse dentro del margen de configuración reconocido por la jurisprudencia constitucional en materia electoral. La decisión acerca de la concreta configuración de la barrera electoral corresponde, en última instancia, al legislador valenciano, sin que del bloque de constitucionalidad

pueda deducirse la existencia de una única solución jurídicamente obligada en uno u otro sentido.

La anterior valoración de la iniciativa debe entenderse sin perjuicio de las observaciones respecto de la calidad técnica de la exposición de motivos, así como de la fundamentación jurídica empleada por la iniciativa, que son objeto de examen en la consideración siguiente.

Octava. Sobre la coherencia interna, alcance jurídico y técnica normativa de la modificación propuesta.

La iniciativa legislativa sometida a dictamen propone, como se ha dicho, la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en los términos indicados en la consideración anterior.

No obstante, desde la perspectiva de la técnica legislativa, conviene efectuar algunas observaciones.

Por un lado, se aprecia una falta de correspondencia entre determinados apartados de la exposición de motivos y el contenido finalmente incorporado al articulado de la iniciativa. La exposición de motivos afirma que la iniciativa pretende establecer una barrera del tres por ciento “*de los votos válidos tanto en la circunscripción como en el conjunto de la Comunitat Valenciana*”. Sin embargo, el artículo único propuesto prescinde de toda referencia al conjunto de la Comunitat Valenciana y establece exclusivamente una barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la correspondiente provincia.

Atendiendo al principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la CE, resulta necesario que exista una concordancia entre la finalidad descrita en la exposición de motivos y la concreta propuesta normativa incorporada al articulado. Aunque la exposición de motivos carece de valor normativo directo, constituye un elemento relevante para la interpretación de la norma y para la comprensión de la voluntad del legislador. Por ello, es conveniente revisar y evitar las discrepancias internas entre ambos planos del texto legislativo.

Por otro lado, la reforma propuesta no se limita a alterar el porcentaje exigido para acceder al reparto de escaños, sino que modifica de forma acumulativa el porcentaje mínimo, el ámbito territorial de aplicación de la barrera y la base de cálculo utilizada para determinar su cumplimiento. Esta circunstancia impone que la justificación de la reforma identifique de manera diferenciada los motivos que justifican cada una de las modificaciones propuestas, evitando presentar la iniciativa únicamente como una reducción del porcentaje exigido.

Asimismo, debe señalarse que la exposición de motivos contiene diversos párrafos de carácter histórico, o de naturaleza política, doctrinal o valorativa cuya vinculación con la concreta modificación normativa proyectada no siempre aparece suficientemente explicada desde la perspectiva de la técnica legislativa. Debe recordarse que la función propia de una exposición de motivos no consiste en desarrollar un discurso político general sobre la materia regulada, ni en realizar una exposición completa de los fundamentos filosóficos o históricos del sistema jurídico, sino en justificar la necesidad de la reforma, explicar sus objetivos, identificar los problemas que pretende resolver y poner de manifiesto las razones jurídicas que fundamentan la concreta solución normativa finalmente incorporada al articulado.

Se observa que una parte significativa de la exposición de motivos se dedica a reflexiones generales sobre la democracia representativa, la soberanía popular, la participación ciudadana o la alternancia política, sin que se explicita de forma directa la relación existente entre dichas consideraciones y la concreta modificación del artículo 12, a) de la Ley Electoral Valenciana. Así ocurre, por ejemplo, cuando se afirma que *“La manifestación de la voluntad en las urnas, traslada a los gobernantes el título jurídico que contiene la decisión suprema de la soberanía popular, incuestionable y garante de la alternancia del espacio representativo”*; o que *“El régimen democrático se edifica sobre la alternancia en el poder, y su credibilidad social se consagra mediante la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes”*. O cuando señala que *“Poder destituir a estos, o cambiarlos mediante la sucesión pacífica, inviste de auctoritas a la sede popular otorgándole el caudillaje que le corresponde en su propio destino”*, entre otras. Se trata de afirmaciones que pueden constituir reflexiones acerca de los fundamentos del sistema democrático, pero cuya conexión con la reducción de una barrera electoral del cinco al tres por ciento no aparece desarrollada en el texto.

De igual modo, la exposición dedica una parte de su contenido a exponer principios constitucionales generales relativos al Estado social y democrático de Derecho, la soberanía nacional o el derecho de participación política. En particular, hace referencia a los artículos 1.1, 1.2, 23, 81.1 y 149.1.1 CE. Sin embargo, la iniciativa no llega a explicar por qué la concreta regulación vigente de la barrera electoral resultaría insuficiente para garantizar dichos principios ni por qué la reducción propuesta constituiría una consecuencia jurídica necesaria o especialmente adecuada de tales mandatos constitucionales.

Por otro lado, resulta llamativa la afirmación según la cual la legislación electoral valenciana impone *“unas barreras electorales que impiden que la ciudadanía valenciana en el ámbito del ejercicio de sus derechos garantizados por el Estado, sean objeto de un trato igual en lo referente a la expresión de su*

voluntad”. Desde una perspectiva jurídica, esta afirmación no se encuentra justificada en la parte expositiva. La jurisprudencia constitucional ha declarado reiteradamente -como se ha expuesto- que la mera existencia de barreras electorales no vulnera por sí misma el principio de igualdad ni el derecho de participación política, siempre que se aplique de forma objetiva y general. Por ello, si se pretende sostener que la regulación vigente genera un problema específico de igualdad constitucional, sería necesario identificar de forma expresa los motivos jurídicos concretos que justificarían tal conclusión.

Del mismo modo, la exposición afirma que la reforma es necesaria para *“dar debido cumplimiento a las garantías constitucionales de igualdad, participación ciudadana y pluralismo político”*. Sin embargo, el texto no desarrolla la relación causal entre dichas garantías constitucionales y las concretas modificaciones propuestas en el artículo 12,a) de la Ley Electoral Valenciana. La argumentación se formula en términos generales, pero no explica ni justifica de manera concreta por qué la configuración actual de la barrera electoral resultaría insuficiente para satisfacer tales principios ni por qué la nueva regulación constituiría la solución más adecuada desde la perspectiva constitucional.

También procede destacar la utilización de determinadas expresiones que resultan poco habituales en la actual técnica legislativa. Términos como “vasallaje” o “caudillaje” se apartan del lenguaje generalmente utilizado en las exposiciones de motivos de las normas legales y pueden dificultar la claridad expositiva de la iniciativa.

Por tanto, desde la perspectiva de la técnica normativa resultaría aconsejable reforzar la conexión entre los argumentos desarrollados en la exposición de motivos y las concretas modificaciones incorporadas al articulado, concentrando la fundamentación en los elementos jurídicos directamente relacionados con la reducción del umbral electoral, la sustitución de los votos emitidos por los votos válidos y la modificación del ámbito territorial de aplicación de la barrera electoral. Ello contribuiría a mejorar la coherencia interna del texto y a facilitar la comprensión de la finalidad específica de la reforma propuesta.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

1. Que la iniciativa legislativa examinada se incardina en una materia respecto de la cual la Comunitat Valenciana dispone de competencia normativa y no suscita, en principio, objeciones de constitucionalidad, al

situarse dentro del margen de configuración que la Constitución, el Estatut d'Autonomia y la jurisprudencia constitucional reconocen al legislador autonómico.

2. Que la modificación propuesta constituye una opción de política legislativa que corresponde valorar a Les Corts Valencianes en ejercicio de sus competencias, sin que del bloque de constitucionalidad se derive una solución jurídicamente necesaria en uno u otro sentido, es decir, en mantener o modificar los términos legislativos en los que se configura la barrera electoral en la Comunitat Valenciana.

3. Que se estima conveniente revisar determinados aspectos de la exposición de motivos y de la técnica normativa empleada, en los términos señalados en el presente dictamen, con el fin de reforzar la coherencia interna, la claridad expositiva y jurídica del texto.

V.M.E., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 1 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

M. EXCELENTÍSIMA. SRA. PRESIDENTA DE LES CORTS VALENCIANES



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 503/2026
Expedient 405/2026

**Presidenta
Hble. Sra.**

Margarita Soler Sánchez

**Conselleres i Consellers
II·lmes. Sres. i II·lms. Srs.**

Enrique Fliquete Lliso
M.^a del Carmen Pérez Cascales
Joan Carles Carbonell Mateu
Francisco Javier de Lucas Martín
Fernanda María Lapresta Gascón

**Secretari General
II·lm. Sr.**

Joan Tamarit i Palacios

Molt Excma. Sra.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada el dia 1 de juliol de 2026, sota la Presidència de l'Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.M.E., de data 9 de juny de 2026 (Registre d'entrada del dia 10 de juny) el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat la petició de dictamen formulada per les Corts Valencianes, sobre la proposició de llei d'iniciativa popular per a la modificació de l'article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral Valenciana.

I ANTECEDENTS

De l'examen de l'expedient administratiu tramés se'n desprén el següent:

Primer. Amb data 8 d'abril de 2025 es va presentar una iniciativa legislativa popular (ILP) per a la modificació de l'article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana.

L'escrit de presentació de l'expressada iniciativa es va signar per dues persones físiques, una de les quals, el Sr. García Pérez, actua com a persona física i com a representant d'una entitat jurídica (Unió Municipalista).

La proposta d'iniciativa legislativa proposa la modificació següent:

“Artículo único. *Modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, cuya redacción quedaría como sigue:*

“Artículo 12. La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral provincial, b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo II. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan”.

La proposta s'acompanya d'una "exposició de motius".

Segon. En data 11 d'abril de 2025 l'Assessoria Jurídica de les Corts va emetre informe en el qual va posar de manifest, després de l'examen de la iniciativa presentada, que no complia amb els requisits necessaris per a la seua admissibilitat i és necessari la seua esmena mitjançant la presentació de determinats documents relacionats en aquest informe.

A la vista de l'informe de l'Assessoria Jurídica i en ús de les atribucions previstes en l'article 6 de la Llei 10/2017, d'11 de maig, de la Generalitat, reguladora de la iniciativa legislativa popular davant Les Corts, la Mesa de les Corts, en la reunió de 15 d'abril de 2025, va prendre coneixement de la iniciativa i va acordar requerir els signants perquè l'esmenaren mitjançant l'aportació de documents.

Tercer. Efectuada l'oportuna esmena per la Comissió promotora de la iniciativa per escrit de 5 de maig de 2025, l'Assessoria Jurídica va emetre nou informe, de 5 de maig de 2025, en el qual va concloure:

“De l'anàlisi realitzat de la documentació presentada es conclou que la proposta d'iniciativa legislativa popular per a la reforma de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral valenciana, promoguda per «Unión Municipalista» i presentada pel Sr. David García Pérez i dos persones més una vegada corregides les deficiències formals detectades, pot ser admesa a tràmit per la Mesa i, en conseqüència, ser tramesa a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana als efectes previstos en l'article 8 de la Llei 10/2017”.

Quart. Conforme al referit informe de l'Assessoria Jurídica, la Mesa de les Corts acordà, en la sessió del dia 6 de maig de 2025, admetre a tràmit la proposta d'iniciativa legislativa popular i remetre l'expedient a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana i a les oficines del Cens Electoral de Castelló, València i Alacant, en compliment del que estableix l'article 8.1 de la Llei 10/2017, d'11 de maig, de la Generalitat.

Cinqué. Després de l'oportuna certificació, d'1 de maig de 2026, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, que va acreditar la superació de les 10.000 signatures vàlides recollides per la comissió promotora, la Mesa de les Corts Valencianes, en la reunió de 12 de maig de 2026, acordà:

“Primero. Iniciar la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular para la aprobación de una modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral valenciana (RE número 45.505, con subsanación RE núm. 46.632).

Segundo. Remitir al Consell el texto de la proposición de ley para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y, en su caso, sobre la conformidad a la tramitación si existe afectación a los créditos o ingresos presupuestarios, en el plazo de quince días hábiles desde la publicación del texto en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes.

Tercero. Abrir, igualmente, un plazo de cinco días hábiles a los efectos de que los grupos parlamentarios propongan a la Mesa de Les Corts Valencianes la solicitud al Consell Jurídic Consultiu de dictamen sobre la iniciativa legislativa popular.

La solicitud, si procede, de este dictamen comportará la suspensión durante un período máximo de diez días hábiles del plazo para que el Consell

emita su criterio.

Tercero. Publicar el presente acuerdo en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes y ponerlo en conocimiento de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular”

Sisé. Mitjançant escrit de 27 de març de 2026, els respectius síndics de dos grups parlamentaris de Les Corts sol·licitaren a la Mesa recaptar el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, de conformitat amb l'article 11 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació de l'esmentada institució i amb la Resolució de Presidència 8/X, de 2 de març de 2021.

Seté. La Mesa de les Corts, en la reunió de 9 de juny de 2026, vista la sol·licitud, va acordar sol·licitar al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, amb caràcter urgent, l'emissió de dictamen sobre la proposta de normativa fruit de la iniciativa legislativa popular per a la modificació de la Llei 1/1987.

Huité. Consten a l'expedient tramés els documents següents:

1. Iniciativa legislativa popular per a la modificació de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana (RE-Número 45.505, amb esmena RE número 46.632 presentada el 8 d'abril de 2025).

2. Informe de l'Assessoria Jurídica de les Corts Valencianes, d'11 d'abril de 2025, sobre els requisits d'admissibilitat a tràmit de la iniciativa.

3. Acord 1328/XI, de 15 d'abril, de la Mesa de les Corts Valencianes, en el qual se sol·licita a la comissió promotora l'esmena de la documentació presentada.

4. Comunicació a la comissió promotora de l'Acord 1328/XI.

5. Correcció d'errors de la iniciativa legislativa popular (RE número 46.632).

6. Informe de l'Assessoria Jurídica de les Corts Valencianes, de 5 de maig de 2025.

7. Acord 1353/XI, de 6 de maig, de la Mesa de les Corts Valencianes, sobre l'admissió de la proposta d'iniciativa popular.

8. Resolució 67/2025, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, sobre el termini dels huit mesos per a la recollida de signatures.

9. Comunicacions de la Resolució 67/25 de les oficines del cens electoral d'Alacant, Castelló i València, a la comissió promotora i la Mesa de les Corts Valencianes.

10. Sol·licitud de pròrroga del termini de recollida de signatures (RE núm. 66.188).

11. Acord 1855/XI, de la Mesa de les Corts Valencianes, de 17 de febrer de 2026, de concessió de pròrroga del termini de recollida de signatures.

12. Comunicació de l'Acord 1855/XI a la comissió promotora i a la Presidència de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

13. Acta de recompte públic de les signatures.

14. Remissió a la Mesa de l'acte de recompte de les signatures.

15. Acord 2063/XI, de 12 de maig de 2026, d'inici de la tramitació i de l'obertura del termini per a la sol·licitud del dictamen al Consell Jurídic Consultiu.

16. Comunicació als grups parlamentaris, a la comissió promotora i al Consell de l'Acord 2063/XI.

17. Sol·licitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu per dos grups parlamentaris i la seua petició a aquest Consell.

S'adjunta la proposta d'iniciativa legislativa popular per a la modificació de l'article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral Valenciana.

II CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter del dictamen

El present dictamen s'emet a l'empara de l'article 11.3 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, introduït per la Llei 11/2018, de 21 de maig, conforme al qual, admesa a tràmit una iniciativa legislativa popular, la Mesa de les Corts podrà recaptar dictamen d'aquesta institució sobre l'adequació de la proposició legislativa a les normes de superior jerarquia, al Dret de la Unió Europea, a la legislació bàsica aplicable i a les exigències de la tècnica normativa.

El caràcter jurídic d'aquest dictamen s'ha d'interpretar, com es va exposar en el Dictamen 235/2026, de forma sistemàtica, atenent tant a la rúbrica de l'article 11 ("Consultes facultatives a proposta de Les Corts") com a la remissió que el mateix precepte efectua al procediment previst per a les consultes facultatives i al que disposa l'apartat quart de la Resolució de Presidència 8/X, de 2 de març de 2021. De la interpretació conjunta d'aquestes normes es desprén que la sol·licitud del dictamen no constitueix un tràmit d'activació automàtica, sinó que depèn de la iniciativa dels subjectes parlamentaris legítims i del corresponent acord de la Mesa de les Corts, amb la conformitat de la Junta de Síndics.

En conseqüència, el dictamen presenta un caràcter mixt: la seua sol·licitud té caràcter facultatiu, en dependre de la voluntat dels òrgans parlamentaris legítims; no obstant això, una vegada acordada la seua emissió conforme al procediment legalment establert, el dictamen s'integra preceptivament en la tramitació parlamentària, produint els efectes previstos en l'article 11.3 de la Llei 10/1994, entre aquests la suspensió del procediment legislatiu en els termes de l'article 22.1.d) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

En aquest supòsit, com consta en els antecedents, la Mesa de les Corts Valencianes, en la sessió del 9 de juny de 2026, va acordar sol·licitar, prèvia sol·licitud de dos grups parlamentaris, dictamen d'aquest Consell Jurídic Consultiu sobre la proposició de llei derivada de la iniciativa legislativa popular per a la modificació de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana, per la qual cosa la present consulta es formula a l'empara de l'esmentat article 11.3 de la Llei 10/1994 i de la Resolució de Presidència 8/X, de 2 de març de 2021.

La petició s'ha efectuat amb caràcter **urgent**.

Segona. Objecte de la proposició de llei d'iniciativa popular

La Proposició de Llei, d'iniciativa popular, sotmesa a consulta, té per objecte la modificació de l'article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana.

En l'1^{ra} *Exposició de motius* d'aquesta iniciativa s'assenyala el següent:

"Con la aprobación del Estatuto de autonomía el 1982, el pueblo valenciano se constituyó como comunidad autónoma para ejercer el derecho al autogobierno que reconoce la Constitución.

El propio Estatuto de autonomía indica que la Comunitat Valenciana tiene como objetivo la consecución del autogobierno en los términos de este estatuto,

reforzar la democracia y garantizar la participación de toda la ciudadanía en la realización de sus fines.

Manifestación esencial de esta participación es precisamente el ejercicio del derecho de los valencianos y valencianas a designar, por vía electoral, a los y las representantes de la soberanía autonómica en la institución básica de la cual emanan el resto de instituciones que integran el conjunto de la Generalitat: las Corts Valencianes. Para la concreción de este y otros aspectos del sistema electoral, el artículo 24 del Estatuto remitió a la aprobación de una ley electoral valenciana. La reforma del Estatuto de autonomía aprobada en 2006 comportó importantes cambios en estos principios. El número de diputados y diputadas se fijó en un mínimo de 99 y se eliminó la referencia a la barrera electoral.

El 31 de marzo de 1987 se aprobó en el parlamento valenciano la Ley Electoral Valenciana que ha regulado las diferentes convocatorias para la elección de las Corts Valencianes. Esta regulación seguía los principios recogidos en el Estatuto de autonomía, que establecía un número de diputados y diputadas entre 75 y 100; los criterios para la distribución territorial de los diputados y diputadas de las Corts Valencianes mediante circunscripciones provinciales, y una barrera electoral para acceder a la representación parlamentaria del 5 % de los votos emitidos en el conjunto de las tres circunscripciones valencianas.

Las CC.AA. tienen atribuidas competencias exclusivas para la aprobación de las normas y procedimientos electorales cuya finalidad es la constitución de sus instituciones de autogobierno. Su base legal deriva de las disposiciones que informan este sistema normativo, que son la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía, la Ley Electoral General, y las Leyes Electorales de la Comunidades Autónomas.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico perfila un orden jerárquico que sitúa a la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOREG por encima de las leyes electorales autonómicas, pero todo este pack, sometido siempre a la estricta observancia de las normas cobijadas bajo el amparo del primero de los textos citados. Su Título Preliminar asienta el vasallaje de todos los ciudadanos y todos los poderes públicos al principio de legalidad, recordando que el Estado de Derecho, impone que todo el ejercicio de un poder público deba realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción.

La manifestación de la voluntad en las urnas, traslada a los gobernantes el título jurídico que contiene la decisión suprema de la soberanía popular, incuestionable y garante de la alternancia del espacio representativo.

De acuerdo con lo anterior, el diseño del refrendo autonómico centra el punto que más interesa a esta Iniciativa Legislativa Popular en la reglamentación de su “sistema electoral autonómico”, que se ubica con un Título/apartado de los distintos cuerpos jurídicos destinados los procesos electorales de las Comunidades Autónomas. De manera que instando el mandato del Estatuto, y en el marco de los principios estatutarios, se propone a las Corts Valencianes impulsar esta modificación para adaptar la regulación electoral a las demandas de la sociedad valenciana que reclaman una democracia más abierta y más participativa.

En la línea de responder a estas demandas, la Iniciativa interesa una rebaja de la barrera electoral del 5 % del total de los votos emitidos a un 3 % de los votos válidos tanto en la circunscripción como en el conjunto de la Comunitat Valenciana. La propuesta de modificación implica acabar con una de las barreras electorales más duras del Estado y garantiza que las Corts Valencianes reflejen de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana.

El régimen democrático se edifica sobre la alternancia en el poder, y su credibilidad social se consagra mediante la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes. Poder destituir a estos, o cambiarlos mediante la sucesión pacífica, inviste de auctoritas a la sede popular otorgándole el caudillaje que le corresponde en su propio destino. Tal participación popular en la elección de los delegados de la encomienda ciudadana se convierte en la clave de bóveda del sistema representativo y de las condiciones para su provisión.

Queda, lo anterior, reflejado a través de los artículos 1.1 España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, artículo 1.2 la residencia de la soberanía nacional en el pueblo español, artículo 23.1 derecho fundamental de participación política, artículo 81.1 relativo al régimen electoral general y el artículo 149.1.1ª relativo al respeto del Estado en las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Así las cosas, el art. 23 de la Constitución Española es el peldaño que da acceso al régimen plebiscitario autonómico, dando lugar a la participación política de la ciudadanía en su ámbito territorial, respetando la competencia del Estado sobre las condiciones esenciales del derecho de sufragio y su obligación de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho (art. 149.1.1ª). A partir de estos dos mandatos, se manifiestan las competencias de las Comunidades Autónomas para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, respetando los distintos censos electorales de cada una de sus provincias (art. 152.1). Seguidamente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y reformado por Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril de reforma de la ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, adquiere la competencia para tratar los temas electorales a través de la ley Electoral Valenciana.

Nuestra ley actual, Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, enmarca los criterios para la distribución territorial de los diputados y diputadas de les Corts Valencianes mediante circunscripciones provinciales, y fija una barrera electoral para acceder a la representación parlamentaria del 5 % de los votos emitidos en el conjunto de las tres circunscripciones valencianas.

Esta disposición impone unas barreras electorales que impiden que la ciudadanía valenciana en el ámbito del ejercicio de sus derechos garantizados por el Estado, sean objeto de un trato igual en lo referente a la expresión de su voluntad. La mayoría de edad de la ciudadanía demanda, en similitud con las

Comunidades Autónomas más avanzadas, precisa de una legislación acorde con el sentido del pluralismo político, y la participación política que el art. 9 de la Constitución otorga a la representación de la voluntad popular, reclamando una revisión de los barreras electorales, con el fin de dar debido cumplimiento a las garantías constitucionales de igualdad, participación ciudadana y pluralismo político (arts. 1, 6, 9.2, 14, 24 y concordantes del texto constitucional).

En atención a lo anteriormente expuesto la ciudadanía reivindica la modificación del art. 12 de la Ley Electoral Valenciana en aquellos aspectos que constituyen una traba anómala y un retroceso, consistentes en: 1) una rebaja de la barrera electoral del 5 % del total de los votos emitidos a un 3 %. 2) Que el cómputo se efectúe en cada circunscripción electoral, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12, y 3) que dicho cómputo se efectúe sobre los votos válidos emitidos en cada circunscripción. Esta modificación del sistema electoral implica acabar con una de las barreras electorales más duras del Estado y garantiza que las Corts Valencianes reflejar de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana.

Hay que considerar, de forma muy llamativa, que la legislación electoral valenciana introduce un conjunto de barreras, que difiere del resto de leyes electorales autonómicas, distinguiéndose por los gravámenes que introduce. La cuota del cinco por ciento es el más elevado; el cómputo se efectúa sobre el total de los votos manifestados en la Comunidad Valenciana (no sobre cada una de las tres circunscripciones); y dicho cómputo se lleva a cabo no sobre los votos válidos, sino sobre todos los votos emitidos (válidos y nulos). Dificultad añadida que es ausente en el resto de legislaciones.

En definitiva la inclusión de las cláusulas límite sirve excluir a las formaciones de menor presencia con lo que se conculca la pluralidad participativa. Esta propuesta supone un importante avance hacia un sistema electoral más justo, igualitario y avanzado, y conecta con las demandas de la sociedad valenciana del siglo XXI mediante una interpretación moderna del principio de representación”.

Després d'aquesta "exposició de motius" s'efectua la proposta següent:

“Artículo único. *Modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, cuya redacción quedaría como sigue:*

“Artículo 12. *La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral provincial, b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada*

candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo II. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan”.

Tercera. Consideracions generals sobre la competència de la Generalitat Valenciana en matèria electoral i el marc jurídic de la reforma proposada

En relació amb la present iniciativa legislativa s’ha d’analitzar, amb caràcter previ a qualsevol altra consideració, el marc competencial que habilita la Comunitat Valenciana per a regular el seu propi sistema electoral. I això en la mesura que la viabilitat jurídica de qualsevol modificació de la legislació electoral autonòmica exigeix comprovar prèviament la seua adequació al bloc de constitucionalitat, integrat per la Constitució Espanyola, l’Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana i la legislació estatal bàsica aplicable.

Dit això, el punt de partida es troba a l’article 152.1 de la Constitució Espanyola, precepte que estableix els principis fonamentals als quals s’ha d’ajustar l’organització institucional de les comunitats autònomes. Aquest article disposa que les assemblees legislatives autonòmiques, en aquest cas, Les Corts, seran elegides *“d’acord amb un sistema de representació proporcional que assegure, a més, la representació de les diverses zones del territori”*. D’aquesta manera, la Constitució no imposa un model electoral tancat ni regula exhaustivament els elements que integren els diferents sistemes electorals autonòmics, sinó que estableix únicament uns límits estructurals mínims que consisteixen en l’exigència de sufragi universal, lliure, igual, directe i secret, el caràcter representatiu de l’Assemblea i l’adopció de mecanismes de representació proporcional compatibles amb l’adequada representació territorial.

Dins d’aquest marc constitucional correspon a cada comunitat autònoma, a través del seu respectiu estatut d’autonomia i de la seua legislació de desplegament, configurar els elements concrets del seu sistema electoral. En el cas de la Comunitat Valenciana, aquesta competència troba el seu fonament en els articles 23 i 24 de l’Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana, aprovat per Llei orgànica 5/1982 (modificat l’any 2006).

En particular, l'article 23.1 de l'Estatut estableix que Les Corts estaran integrades per un nombre de diputats i diputades no inferior a noranta-nou, elegits mitjançant sufragi universal, lliure, igual, directe i secret "*en la forma que determina la Llei Electoral Valenciana*". Aquesta remissió constitueix el títol jurídic que atribueix al legislador valencià la competència per a desplegar el sistema electoral autonòmic i regular aquells aspectes necessaris per a l'elecció de la cambra representativa de la Comunitat Valenciana.

Per la seua banda, l'article 24 de l'Estatut reforça aquesta habilitació en disposar que la Llei Electoral Valenciana haurà de ser aprovada mitjançant una votació final de conjunt per majoria de dos terços de Les Corts i haurà de respectar determinades garanties materials relatives a la representació territorial, entre elles, l'existència de circumscripcions provincials, l'atribució d'un mínim de vint diputats o diputades a cada província i l'observança de determinats criteris de proporcionalitat en la distribució dels escons.

De la lectura conjunta dels articles 23 i 24 de l'Estatut d'Autonomia es desprén que aquest no estableix, en la seua redacció vigent, cap barrera electoral específica per a l'accés a la representació parlamentària. Així, encara que la redacció originària de l'Estatut contenia referències al llindar electoral, la reforma estatutària operada per la Llei orgànica 1/2006 va eliminar qualsevol previsió expressa sobre aquesta qüestió, deixant la seua regulació íntegrament a la Llei Electoral Valenciana. Com a conseqüència d'això, la determinació de l'existència, quantia i modalitat de la barrera electoral forma part de l'àmbit de configuració normativa reservat al legislador autonòmic.

Per tant, la modificació proposada no planteja, en principi, cap objecció des de la perspectiva de la distribució competencial entre l'Estat i la Comunitat Valenciana. La Generalitat disposa de competència per a regular aquesta matèria i per a modificar el règim actualment vigent, ja que la barrera electoral no constitueix un element constitucional o estatutàriament predeterminat ni una matèria reservada al legislador estatal.

Vist l'anterior, procedeix examinar el règim electoral valencià actualment vigent, a l'efecte de poder valorar posteriorment l'abast de la modificació objecte de la iniciativa legislativa.

Quarta. Sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana vigent i la seua transcendència jurídica

Una vegada delimitat el marc competencial que habilita la Generalitat Valenciana per a regular el procediment d'elecció de Les Corts, procedeix examinar el sistema electoral actualment vigent.

El sistema electoral valencià es troba regulat fonamentalment en la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana, dictada en desplegament dels esmentats articles 23 i 24 de l'Estatut d'Autonomia. Ens trobem davant una matèria d'especial importància institucional, ja que les regles electorals determinen el mecanisme a través del qual la voluntat política del cos electoral valencià es transforma en representació parlamentària i, en últim terme, en la composició de la institució bàsica d'autogovern de la Comunitat Valenciana, és a dir, Les Corts.

L'estructura del sistema vigent descansa sobre diversos elements que actuen conjuntament i la interacció dels quals determina el resultat final de la representació parlamentària.

Així, d'una banda, el sistema s'articula sobre la província com a circumscripció electoral. L'article 24 de l'Estatut d'Autonomia exigeix que la Llei Electoral Valenciana garantisca un mínim de "vint diputats" per cada circumscripció provincial i distribuïska la resta dels escons d'acord amb criteris de proporcionalitat respecte de la població, establint a més que la desproporció resultant no podrà excedir de la relació d'un a tres. Aquesta previsió estatutària evidencia que el model valencià no respon a una lògica exclusivament demogràfica, sinó que incorpora també una dimensió territorial dirigida a assegurar la presència efectiva de les tres províncies en la composició de la Cambra.

En segon lloc, l'atribució d'escons es realitza mitjançant la fórmula de repartiment proporcional utilitzada igualment en les eleccions al Congrés dels Diputats i en la majoria dels processos electorals autonòmics. Aquesta fórmula constitueix un mecanisme de representació proporcional, tot i que no garanteix una equivalència matemàtica exacta entre percentatge de vots i percentatge d'escons. No obstant això, l'element més característic del règim valencià és la clàusula electoral prevista en l'article 12.a) de la Llei Electoral Valenciana. Aquest precepte estableix que "*No es tenen en compte aquelles candidatures que no hagueren obtingut almenys el 5 per 100 dels vots emesos a la Comunitat Valenciana*".

Aquest article 12 a) de la Llei 1/1987 imposa la concurrència de tres circumstàncies.

La primera és la quantia de la barrera, fixada en el cinc per cent. La segona és l'àmbit territorial sobre el qual s'efectua el còmput, ja que el percentatge no es calcula en cada circumscripció provincial, sinó en el conjunt de la Comunitat Valenciana. I la tercera és la base de càlcul utilitzada per la llei, que pren com a referència els vots emesos i no exclusivament els vots vàlids. La barrera electoral actua, d'aquesta manera, com una condició prèvia d'accés a la representació, anterior fins i tot a l'aplicació de la fórmula de repartiment.

Ara bé, la transcendència jurídica i institucional d'aquesta regulació s'ha d'examinar des de la perspectiva dels principis constitucionals que concorren en tot sistema electoral democràtic.

D'una banda, l'existència d'un llindar mínim d'accés a la representació constitueix un mecanisme de racionalització del sistema parlamentari. Mitjançant aquesta tècnica, el legislador condiciona l'accés al repartiment d'escons a l'obtenció d'un determinat nivell de suport electoral, exigint que les candidatures acrediten una presència política mínima en l'àmbit autonòmic. Aquest tipus de clàusules persegueix evitar una excessiva fragmentació de la Cambra i facilitar l'articulació de majories parlamentàries operatives, objectiu que el Tribunal Constitucional -com es veurà posteriorment- ha considerat legítim en analitzar la funció de les barreres electorals dins dels sistemes de representació proporcional.

Des d'aquesta perspectiva, la regulació vigent persegueix la concentració de la representació parlamentària en aquelles candidatures que han aconseguit un determinat grau d'implantació electoral en el conjunt de la Comunitat Valenciana. La clàusula electoral no només pren en consideració la intensitat del suport rebut per una candidatura, sinó també la seua extensió territorial dins l'àmbit autonòmic. El sistema incentiva, d'aquesta manera, l'existència de projectes polítics amb capacitat d'obtindre suport en una part significativa del territori valencià i no sols en àmbits geogràfics concrets.

Alhora, la regulació vigent produeix determinats efectes sobre el grau de proporcionalitat efectiva del sistema electoral. Com a conseqüència de l'exclusió prèvia de determinades candidatures, una part dels vots emesos pot no arribar a transformar-se en representació parlamentària. Aquesta circumstància és una conseqüència inherent a tota clàusula electoral d'exclusió. Precisament mitjançant aquest mecanisme el legislador introdueix una correcció sobre la proporcionalitat estricta, ponderant la representació política amb altres objectius institucionals igualment legítims.

D'altra banda, el fet que la barrera opere sobre el conjunt de la Comunitat Valenciana mentre que el repartiment d'escons es realitza provincialment genera una dinàmica específica de representació. El sistema no valora únicament la força electoral d'una candidatura en una determinada província, sinó també la seua capacitat per assolir un nivell mínim de suport en el conjunt del territori autonòmic.

Cal assenyalar, a més, que la utilització dels vots emesos com a base de càlcul diferencia el sistema valencià d'altres models electorals que utilitzen com a referència els vots vàlids emesos. Això suposa que el percentatge exigint es projecta sobre una base més àmplia, circumstància que pot influir en la determinació del llindar efectiu necessari per accedir al repartiment d'escons.

En definitiva, el règim electoral valencià actualment vigent respon a una opció legislativa adoptada en exercici de les competències que l'Estatut d'Autonomia atribueix a les Corts Valencianes.

La importància de la modificació proposada rau, per tant, en què no afecta aspectes accessoris del procediment electoral, sinó un dels mecanismes que condicionen especialment la relació entre vots i escons.

Cinquena. Doctrina constitucional sobre el sistema electoral i el marge de configuració del legislador

La modificació objecte de dictamen incideix sobre diversos elements estructurals del sistema electoral -la barrera electoral, la seua base de càlcul i l'àmbit territorial d'aplicació- la regulació del qual ha estat objecte d'una consolidada doctrina constitucional. Resulta, per això, convenient examinar aquesta jurisprudència, sistematitzant els criteris establerts pel Tribunal Constitucional al voltant de tres qüestions essencials: el significat constitucional del principi de representació proporcional; les barreres electorals com a instruments de racionalització del sistema representatiu; i, finalment, l'abast del control de constitucionalitat sobre les opcions de configuració adoptades pel legislador.

1. Sobre el significat constitucional del principi de representació proporcional

El primer aspecte doctrinal consolidat pel Tribunal Constitucional parteix de la interpretació de l'article 152.1 de la Constitució, conforme al qual les assemblees legislatives de les comunitats autònomes han de ser elegides mitjançant un sistema de representació proporcional que assegure, a més, la representació de les diverses zones del territori. Ara bé, el Tribunal ha precisat des de les seues primeres resolucions que aquest mandat no configura un model electoral tancat ni imposa una concreta fórmula de traducció de vots en escons.

La STC 75/1985, de 21 de juny (recursos d'empara núm. 488/1984 i 632/1984), constitueix el punt de partida en aquesta matèria. En el seu fonament jurídic 5^è, el Tribunal parteix de la idea que les previsions constitucionals i estatutàries relatives a la representació proporcional no esgoten la regulació del sistema electoral, sinó que deixen al legislador un espai de configuració normativa. En aquest sentit, afirma que les directrius constitucionals i estatutàries favorables a la proporcionalitat *"determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición"* respecte del tipus d'escrutini i d'altres elements del procés electoral, afegint que aquesta indeterminació *"únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador"* i que l'anomenat bloc de la constitucionalitat constitueix «un espai obert a diferents possibilitats legislatives».

A partir d'aquesta premissa, el Tribunal rebutja que la proporcionalitat pugua entendre's com una exigència d'equivalència matemàtica entre el percentatge de vots obtingut per cada candidatura i el nombre d'escons finalment atribuïts. Assenyala que *"la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial"*, ja que la seua aplicació pràctica "quedarà modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral", fins al punt que *"cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada"*. El mateix Tribunal posa en relleu que aquestes modulacions deriven fins i tot de la mateixa Constitució, citant, entre altres elements, l'existència de circumscripcions provincials i l'atribució d'un mínim inicial d'escons a cadascuna d'aquestes per a les eleccions al Congrés dels Diputats.

Aquesta doctrina va ser reafirmada per la STC 72/1989, de 20 d'abril (recurs d'empara núm. 1117/1987), en la qual el Tribunal, en examinar el sistema electoral canari, va efectuar una de les afirmacions més importants en declarar que *"no existe en rigor un sistema proporcional único"*. Amb aquesta expressió, el Tribunal va descartar que l'article 152.1 CE impose una modalitat determinada de representació proporcional i posa de manifest que el principi constitucional admet diferents concrecions legislatives, sempre que el sistema conserve el seu caràcter substancialment proporcional.

La mateixa idea ha estat reiterada per la jurisprudència constitucional en altres sentències. Així, la STC 197/2014, de 4 de desembre (recurs d'inconstitucionalitat núm. 4791-2014), en analitzar la reforma de l'Estatut d'Autonomia de Castella-la Manxa, va recordar expressament la doctrina assentada en la STC 75/1985 i va reiterar que la proporcionalitat *"es, más bien, una orientación o criterio tendencial"*, i insisteix que tota concreció normativa implica modulacions inevitables derivades del mateix disseny del sistema electoral. La sentència afegeix que l'article 152.1 CE no configura un mandat de proporcionalitat absoluta, sinó un "imperatiu de tendència", expressió amb la qual recorda que correspon al legislador desplegar aquest principi mitjançant les opcions tècniques que estime oportunes dins del marc constitucional.

Aquesta doctrina va ser reiterada, així mateix, en la STC 15/2015, de 5 de febrer, que va confirmar que el control de constitucionalitat no consisteix a determinar si existeix un model electoral més proporcional que un altre, sinó a verificar si la regulació adoptada roman dins del marge de configuració reconegut per la Constitució i respecta el contingut essencial del principi de representació proporcional. El Tribunal insisteix que la proporcionalitat exigida per l'article 152.1 CE constitueix un criteri rector del sistema electoral, però no una regla matemàtica que elimine la llibertat de configuració del legislador.

De l'anterior doctrina es desprén que el principi de representació proporcional no imposa constitucionalment una determinada intensitat de la proporcionalitat, ni una concreta fórmula electoral, ni una específica configuració de les barreres d'accés a la representació. La Constitució exigeix que el sistema mantinga una orientació proporcional suficient, però deixa al legislador un ampli espai per concretar els mecanismes mitjançant els quals aquest principi es fa efectiu, sempre dins dels límits derivats dels articles 23 i 152.1 CE.

2. Sobre les barreres electorals com a instruments de racionalització del sistema representatiu

La segona línia doctrinal consolidada pel Tribunal Constitucional es refereix a la constitucionalitat de les barreres electorals com a instruments de configuració del sistema representatiu. La jurisprudència constitucional ha rebutjat que l'existència d'un percentatge mínim de vots per accedir al repartiment d'escons resulte, per si mateixa, contrària al dret de participació política reconegut a l'article 23 de la Constitució o al principi de representació proporcional previst en l'article 152.1 CE.

La sentència fonamental en aquesta matèria és de nou la STC 75/1985, de 21 de juny. En aquesta el Tribunal parteix de la consideració que les clàusules electorals d'exclusió formen part de la llibertat de configuració del legislador i constitueixen una tècnica habitual en els sistemes de representació proporcional europeus.

En aquest sentit, en el fonament jurídic 5é de la Sentència esmentada destaca que el procés electoral no es pot contemplar exclusivament des de la perspectiva dels drets individuals de sufragi, sinó també des de la funció institucional que exerceix en el funcionament de l'Estat democràtic. Així, el Tribunal afirma que el procés electoral *no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo), reconocidos por el art. 23 de la Constitución, 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*".

De l'anterior afirmació es desprén que la Constitució també protegeix l'adequat funcionament de les institucions representatives. La representació política no constitueix un fi en si mateix, sinó l'instrument mitjançant el qual s'articula l'exercici del poder democràtic, circumstància que permet al legislador ponderar al costat de la proporcionalitat altres interessos constitucionalment legítims. Va considerar que aquestes clàusules poden servir per fer compatible la proporcionalitat amb una representació parlamentària no excessivament fragmentada, encomanada a "formacions polítiques de certa rellevància". Des d'aquest plantejament, reconeix que les

barreres electorals poden respondre a una finalitat constitucionalment legítima i admet *“La finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, es una finalidad perfectamente legítima”*. D’aquesta manera, en la sentència es manté que aquest objectiu no resulta alié al mateix principi democràtic, sinó que troba suport en la necessitat d’assegurar que els òrgans representatius puguen desenvolupar eficaçment les funcions constitucionals que els corresponen.

El Tribunal recorda, a més, que aquesta posició doctrinal havia estat igualment acollida pel Tribunal Constitucional Federal Alemany, que havia considerat legítima la utilització de clàusules electorals destinades a evitar una excessiva atomització parlamentària. En concret, assenyala que *“No es difícil, en efecto, percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo muy directo, igual que varios de los elementos racionalizadores a que acabamos de hacer referencia, en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos -por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100- para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse, en una serie de casos análogos al aquí suscitado, sobre la validez constitucional de ese límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral”*.

A partir d’aquestes premisses, la STC 75/1985 conclou que les barreres electorals no vulneren el dret d’accés als càrrecs públics reconegut a l’article 23.2 CE. En aquest sentit afirma que *“De las exigencias de igualdad que derivan del artículo 23.2 de la Constitución no puede desprenderse la inconstitucionalidad de la exclusión de los candidatos que no hayan obtenido un suficiente porcentaje de votos previamente determinado”*. Afegeix la Sentència que *“Se trata de una regla del juego electoral que opera con anterioridad a la celebración de las elecciones y condiciona y limita en idénticos términos a todas las formaciones o agrupaciones políticas que concurren a la misma”*. Amb això, el Tribunal identifica dos elements essencials per apreciar la legitimitat constitucional d’aquestes clàusules. En primer lloc, que constituïsquen regles generals i objectives del sistema electoral, establertes amb caràcter previ al procés electoral. En segon lloc, que s’apliquen en condicions d’igualtat a totes les candidatures concurrents, sense introduir diferències arbitràries entre aquestes.

Aquesta doctrina va ser posteriorment confirmada per la STC 193/1989, de 16 de novembre, dictada en el recurs d'empara núm. 1085/1987, relatiu al sistema electoral de la Regió de Múrcia. El Tribunal va tornar a rebutjar que la clàusula del cinc per cent vulnerara el dret de participació política i va declarar que aquest percentatge no podia qualificar-se de *"desproporcionado o exorbitante"*. Així mateix, va afirmar que la diferència de tracte derivada de l'existència d'una barrera electoral trobava una *"justificación objetiva y razonable"*, precisament perquè responia a una finalitat constitucionalment legítima vinculada al funcionament del sistema representatiu.

La jurisprudència es reitera en la STC 225/1998, de 25 de novembre, recaiguda en el recurs d'inconstitucionalitat núm. 1324/1997, promogut contra la reforma del sistema electoral canari. Hi sistematitza tota la doctrina anterior i precisa que la constitucionalitat de les barreres electorals no deriva únicament de la seua existència, sinó també de la finalitat perseguida i del caràcter raonable de la concreta configuració adoptada pel legislador. Recorda que la finalitat d'evitar una excessiva fragmentació parlamentària ja havia estat considerada legítima en la STC 75/1985 i afegeix que les clàusules d'exclusió constitueixen mecanismes adequats per fer compatible la representació proporcional amb l'estabilitat institucional i l'eficàcia del sistema parlamentari.

No obstant això, la STC 225/1998 introdueix una matisació en assenyalar que la llibertat de configuració del legislador no posseeix caràcter il·limitat. El Tribunal adverteix que el recurs a les barreres electorals no pot arribar fins al punt de buidar de contingut el principi de representació proporcional o el dret de sufragi passiu. En conseqüència, afirma que el control de constitucionalitat s'ha de projectar sobre el caràcter raonable del conjunt del sistema electoral i sobre l'existència d'una justificació objectiva per a la concreta intensitat de la barrera establerta.

L'anterior doctrina permet concloure que l'existència d'una clàusula electoral constitueix una tècnica admesa pel Tribunal Constitucional com a instrument de racionalització del sistema representatiu. La Constitució no prohibeix les barreres electorals, sinó que reconeix que poden respondre a finalitats constitucionalment legítimes, com ara afavorir la funcionalitat de les institucions representatives, evitar una excessiva fragmentació parlamentària i facilitar la formació de majories capaces de desenvolupar l'acció política. La valoració de la concreta intensitat d'aquestes barreres pertany, però, a l'àmbit de configuració del legislador, sempre que la regulació preserve el caràcter proporcional del sistema electoral i respecte el contingut essencial dels drets reconeguts a l'article 23 de la Constitució.

3. Sobre el control de constitucionalitat de les opcions de configuració electoral adoptades pel legislador

El tercer aspecte examinat per la jurisprudència constitucional es refereix a l'abast del control que correspon exercir al Tribunal Constitucional sobre les opcions adoptades pel legislador en la configuració del sistema electoral. Una vegada afirmat que la Constitució no imposa un model únic de representació proporcional i que les barreres electorals constitueixen instruments constitucionalment legítims de racionalització del sistema representatiu, el Tribunal ha delimitat l'àmbit de l'enjudiciament constitucional, distingint-lo de les decisions d'oportunitat política que corresponen al legislador democràtic.

Des d'aquesta perspectiva, la jurisprudència constitucional ha estat reiterant que el control de constitucionalitat no té per objecte determinar quin és el sistema electoral més adequat, ni quin proporciona un major grau de proporcionalitat, estabilitat institucional o eficàcia parlamentària. Aquestes valoracions pertanyen a l'àmbit de la decisió política que correspon al legislador competent. La funció del Tribunal Constitucional es limita a verificar que la regulació aprovada respecta els límits derivats del bloc de constitucionalitat i, en particular, que preserva el contingut essencial del dret de participació política reconegut a l'article 23 CE i manté el caràcter proporcional exigit per l'article 152.1 CE.

Aquesta doctrina es recull en la ja citada STC 197/2014. Després de recordar la jurisprudència iniciada per la STC 75/1985, el Tribunal insisteix que la representació proporcional constitueix un "imperatiu de tendència", la qual cosa suposa reconèixer al legislador un ampli marge per concretar els diferents elements que integren el sistema electoral. Des d'aquesta premissa, rebutja que el judici de constitucionalitat pugui efectuar-se mitjançant la comparació de la regulació impugnada amb un hipotètic model ideal de proporcionalitat, ja que això suposaria substituir la voluntat del legislador pel criteri del mateix Tribunal. El control constitucional s'ha de limitar a comprovar si l'opció normativa adoptada roman dins els límits derivats de la Constitució i de l'Estatut d'Autonomia.

La mateixa doctrina va ser reiterada per la STC 15/2015, en la qual el Tribunal torna a recordar que la representació proporcional admet diverses concrecions legislatives i que correspon al legislador determinar, en exercici de la seua potestat de configuració normativa, la concreta articulació dels diferents elements del sistema electoral. En conseqüència, el control de constitucionalitat no es pot projectar sobre la major o menor conveniència de les solucions adoptades, sinó únicament sobre la seua conformitat amb els límits imposats per la Constitució.

Aquesta concepció del control constitucional resulta coherent amb la doctrina ja establerta en la STC 225/1998, en la qual el Tribunal va afirmar que la constitucionalitat d'una barrera electoral no pot examinar-se de forma aïllada, atenent exclusivament el percentatge fixat pel legislador. Per contra, el judici de constitucionalitat s'ha de projectar sobre el sistema electoral considerat en el seu conjunt, valorant la interacció existent entre la delimitació de les circumscripcions, la fórmula electoral, la distribució d'escons, la representació territorial i les clàusules d'exclusió, així com les finalitats constitucionalment legítimes que justifiquen la seua configuració. D'aquesta manera, el Tribunal descarta que pugua deduir-se de la Constitució un determinat llindar electoral o una concreta tècnica normativa obligatòria per a totes les comunitats autònomes.

D'aquesta doctrina constitucional es desprén que el control jurisdiccional sobre les normes electorals presenta una intensitat limitada. No correspon al Tribunal Constitucional substituir les opcions adoptades pel legislador per aquelles que pogueren considerar-se més adequades des d'una perspectiva política o tècnica, sinó únicament comprovar que aquestes opcions respecten els principis i drets constitucionals que disciplinen el sistema representatiu. La Constitució reconeix al legislador un marge d'apreciació per ponderar els diferents interessos constitucionalment concurrents -representació proporcional, pluralisme polític, representació territorial, estabilitat institucional i eficàcia parlamentària-, corresponent al Tribunal garantir únicament que aquesta ponderació es mantinga dins dels límits derivats del bloc de constitucionalitat.

La doctrina exposada resulta d'especial importància per a l'examen de la present iniciativa legislativa.

Sisena. Consideracions sobre la posició del règim electoral valencià en el context comparat dels sistemes electorals autonòmics a Espanya

La valoració de la modificació proposada aconsella situar el règim electoral valencià en el context general dels sistemes electorals vigents en les diferents comunitats autònomes. Aquesta anàlisi comparada resulta d'utilitat no tant per a determinar la constitucionalitat d'una determinada opció normativa -qüestió que depén exclusivament de la seua adequació al bloc de constitucionalitat- com per a identificar el grau de singularitat o convergència de la regulació valenciana respecte de les clàusules adoptades per altres legisladors autonòmics en l'exercici de les seues respectives competències.

Cal partir del fet que l'ordenament jurídic espanyol no estableix un model electoral autonòmic uniforme. Com ha assenyalat el Tribunal Constitucional, "*no existeix en rigor un sistema proporcional únic*" (STC 72/1989, FJ 3), de manera que les diferents comunitats autònomes han configurat els seus respectius sistemes electorals mitjançant combinacions

diverses de circumscripcions, fórmules d'atribució d'escons i barreres electorals. Aquesta pluralitat normativa constitueix una conseqüència directa del marge de configuració reconegut als legisladors autonòmics per la Constitució i pels respectius estatuts d'autonomia.

Des d'una perspectiva comparada, el primer element d'anàlisi és la quantia de les barreres electorals.

En l'àmbit estatal, l'article 163.1.a) de la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del règim electoral general (LOREG), estableix per a les eleccions al Congrés dels Diputats que *"No es tindran en compte aquelles candidatures que no hagueren obtingut, almenys, el 3 per 100 dels vots vàlids emesos en la circumscripció"*. La legislació estatal opta, per tant, per un llindar del tres per cent calculat sobre els vots vàlids i referit a cada circumscripció electoral provincial.

Aquest criteri ha estat reproduït per diverses comunitats autònomes. Així, la Llei 1/1986, de 2 de gener, electoral d'Andalusia disposa en l'article 18.1, lletra a) que *"No es tenen en compte aquelles candidatures que no hagueren obtingut, almenys, el 3 per 100 dels vots vàlids emesos en la circumscripció"*. De la mateixa manera, la Llei 2/1987, de 16 de febrer, electoral d'Aragó estableix, en l'article 14, lletra a), una barrera del tres per cent dels vots vàlids emesos en cada circumscripció provincial.

I, en el mateix sentit, l'article 20.a) de la Llei 3/1987, de 30 de març, electoral de Castella i Lleó; l'article 11.1 de la Llei 5/1990, de 15 de juny, d'eleccions al Parlament Basc; l'article 13, a) de la Llei 14/1986, de 26 de desembre, sobre règim d'eleccions a la Junta General del Principat d'Astúries; l'article 17, a) de la Llei 5/1986, de 23 de desembre, electoral de Castella-la Manxa; l'article 10.1 de la Llei foral 16/1986, de 17 de novembre, reguladora de les eleccions al Parlament de Navarra; així com en les eleccions al Parlament de Catalunya. L'article 15, a) de la Llei 2/1987, de 24 de febrer, electoral de la Regió de Múrcia, preveu com a barrera electoral el 3% dels vots vàlids emesos, en la circumscripció electoral, si bé aquesta és única, integrada per tots els municipis de la Regió de Múrcia.

Per la seua banda, altres comunitats autònomes han optat per un llindar més elevat (5%).

Així, l'article 18.2 de la Llei 11/1986, de 16 de desembre, electoral de la Comunitat de Madrid, estableix que *"Per a la distribució d'escons només seran tingudes en compte les llistes que hagueren obtingut, almenys, el 5 per 100 dels sufragis vàlidament emesos"*. De la mateixa manera, l'article 17.3 de la Llei 5/1987, de 27 de març, d'eleccions a l'Assemblea Regional de Cantàbria i l'article 20, lletra a) de la Llei 3/1991, de 21 de març, d'eleccions a la Diputació General de la Rioja.

No obstant això, cal advertir que els sistemes anteriors de Madrid, Cantàbria i la Rioja presenten una diferència estructural respecte del valencià, ja que tota la Comunitat constitueix una circumscripció única. Per tant, l'àmbit territorial de la barrera electoral coincideix exactament amb l'àmbit territorial d'atribució d'escons. No existeix, com ocorre a la Comunitat Valenciana, una separació entre l'espai en el qual es calcula el llinar i l'espai en el qual posteriorment es distribueixen els escons.

Així mateix, la Llei 8/1985, de 13 d'agost, d'eleccions al Parlament de Galícia, estableix, actualment, en l'article 10, lletra a), un llinar del cinc per cent. I, en la mateixa línia, l'article 19.1. a) de la Llei 2/1987, de 16 de març, d'eleccions a l'Assemblea d'Extremadura. Les Illes Balears van modificar la seua barrera electoral elevant la barrera electoral d'un tres a un cinc per cent. Aquesta reforma va tindre lloc mitjançant la Llei 4/1995, de 21 de març, de modificació de la Llei 8/1986, de 26 de novembre, electoral de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. Ara bé, igual que succeeix en altres sistemes autonòmics, aquest percentatge es projecta sobre cada circumscripció provincial i no sobre el conjunt del territori autonòmic.

Una singularitat més gran s'observa històricament a Canàries. Abans de les reformes de la seua legislació electoral, el sistema canari preveia una combinació de barreres i exigia l'obtenció del trenta per cent dels vots vàlids en la corresponent circumscripció insular o del sis per cent dels vots vàlids emesos en el conjunt de la comunitat autònoma. Aquestes previsions van ser objecte d'anàlisi i d'admissió pel Tribunal Constitucional en la STC 72/1989 i, posteriorment, en la STC 225/1998. Actualment, l'article 19.3 de la Llei 1/2022, d'11 de maig, d'eleccions al Parlament de Canàries, disposa que *"A efectes de l'elecció en les circumscripcions insulars, només seran tingudes en compte aquelles llistes de partit o coalició que hagueren obtingut, almenys, el 15% dels vots vàlids de la seua respectiva circumscripció insular o, sumant els de totes les circumscripcions insulars, hagueren obtingut, almenys, el 4% dels vots vàlids emesos en la totalitat de la comunitat autònoma"*.

Un segon element de comparació es refereix a la base de càlcul utilitzada per determinar el llinar electoral.

La regla predominant en l'ordenament electoral espanyol consisteix a utilitzar els vots vàlids emesos com a referència per a l'aplicació de les barreres electorals. Aquesta solució és l'acollida per la LOREG i per la pràctica totalitat de les normes electorals autonòmiques. Davant d'això, la Llei Electoral Valenciana adopta una tècnica diferent. El vigent article 12.a) de la Llei 1/1987 disposa que *"No es tenen en compte aquelles candidatures que no hagueren obtingut almenys el 5 per 100 dels vots emesos a la Comunitat Valenciana"*.

La referència legal als "*vots emesos*" implica que el càlcul incorpora la totalitat dels sufragis dipositats a les urnes, inclosos els vots nuls, mentre que els sistemes que utilitzen els vots vàlids exclouen aquests últims de la base de càlcul. Tot i que l'impacte quantitatiu d'aquesta diferència pot ser reduït en termes pràctics, des d'una perspectiva tecnicojurídica suposa una configuració normativa diferent de la barrera electoral.

Un tercer element de comparació es refereix a l'àmbit territorial d'aplicació del llinar.

La majoria dels sistemes electorals a Espanya calculen la barrera dins de cada circumscripció. Així succeeix en relació amb les eleccions al Congrés dels Diputats i en la majoria de les legislacions autonòmiques, com s'ha vist. En aquests casos, la mateixa unitat territorial serveix simultàniament per determinar qui accedeix al repartiment i per a efectuar l'atribució d'escons.

La legislació valenciana adopta una solució diferent. Mentre que els escons es distribueixen provincialment, la barrera electoral es calcula sobre el conjunt de la Comunitat Valenciana. Les característiques del model valencià no deriven només de la quantia de la barrera electoral del cinc per cent. Considerada aïlladament, aquesta xifra troba paral·lelismes en altres ordenaments autonòmics, com el madrileny i l'extremenys. L'especificitat valenciana sorgeix de la combinació simultània de tres factors que són: l'existència de circumscripcions provincials per a l'atribució d'escons, el càlcul de la barrera sobre el conjunt de la Comunitat Valenciana i la utilització dels vots emesos com a base de càlcul.

En definitiva, l'anàlisi comparada permet constatar que la regulació valenciana vigent constitueix una opció normativa dins del conjunt autonòmic espanyol, plenament integrada dins de les possibilitats de configuració reconegudes al legislador per la Constitució i per la jurisprudència constitucional. Així mateix, posa de manifest que les solucions adoptades per les diferents comunitats autònomes són diverses, la qual cosa confirma que la determinació de la quantia, àmbit territorial i base de càlcul de les barreres electorals pertany, amb caràcter general, a l'espai de decisió que correspon al legislador electoral competent.

Setena. Valoració jurídic constitucional de la modificació proposada

Examinats el marc competencial aplicable, el règim jurídic actualment vigent i la doctrina constitucional sobre la configuració del sistema electoral, procedeix efectuar la valoració jurídic constitucional de la modificació proposada per la iniciativa legislativa popular.

Des del punt de vista competencial, no s'aprecia cap obstacle perquè les Corts Valencianes inicien una reforma de la naturalesa objecte de dictamen. Com s'ha assenyalat anteriorment, l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana no estableix actualment una barrera electoral concreta ni predetermina el percentatge mínim exigible per a accedir a la representació parlamentària. Després de la reforma estatutària operada per la Llei orgànica 1/2006, la determinació de l'existència, quantia i règim jurídic de la barrera electoral va quedar íntegrament residenciada en la Llei Electoral Valenciana, l'aprovació i modificació de la qual correspon a Les Corts mitjançant la majoria qualificada prevista en l'article 24 de l'Estatut. En conseqüència, la matèria objecte de la iniciativa se situa plenament dins l'àmbit de configuració normativa atribuït al legislador autonòmic.

Des de la perspectiva constitucional, la modificació proposada tampoc suscita, en principi, objeccions de constitucionalitat. La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, exposada en la consideració cinquena, ha declarat que la representació proporcional constitueix un principi de caràcter tendencial, que les barreres electorals són instruments constitucionalment legítims de configuració del sistema representatiu i que correspon al legislador determinar la seua concreta regulació dins el marge de configuració que li reconeix el bloc de constitucionalitat.

En aquest context, la substitució de l'actual barrera del cinc per cent dels vots emesos en el conjunt de la Comunitat Valenciana per una barrera del tres per cent dels vots vàlids emesos en cada circumscripció provincial constitueix una opció que se situa dins del marge de configuració reconegut al legislador autonòmic. No es pot sostindre que la proposta resulte constitucionalment exigida, però tampoc que es trobe constitucionalment vedada. En altres paraules, la Constitució no imposa la conservació de l'actual barrera electoral valenciana ni exigeix la seua modificació per a assimilar-la a la d'altres sistemes electorals autonòmics. Ambdues opcions -manteniment o reforma- se situen, en principi, dins de l'espai de decisió que correspon al legislador autonòmic. La circumstància que altres comunitats autònomes hagen optat per percentatges, àmbits territorials o bases de càlcul diferents confirma, precisament, que l'ordenament constitucional admet una pluralitat de models de configuració electoral.

Cal afegir, a més, que la modificació projectada no afecta aïlladament el percentatge de la barrera electoral, sinó que incorpora una nova configuració conjunta de tres elements del sistema electoral: la quantia del llinar, la base de càlcul utilitzada per determinar-ne el compliment i l'àmbit territorial sobre el qual aquest llinar opera. Ara bé, conforme a la doctrina de la STC 225/1998, el judici de constitucionalitat s'ha de projectar sobre el sistema electoral considerat en el seu conjunt i no sobre algun dels seus elements aïlladament considerat. Des d'aquesta perspectiva, no s'aprecia, en principi, que la modificació projectada desnaturalitze el caràcter proporcional del

sistema electoral valencià ni que excedisca el marge de configuració que la Constitució i l'Estatut d'Autonomia reconeixen al legislador autonòmic.

Ara bé, la jurisprudència constitucional ha estat constant en recordar que no correspon al Tribunal Constitucional substituir les opcions legitimament adoptades pel legislador dins l'espai de configuració que li reconeix l'ordenament jurídic. En coherència amb aquesta doctrina, aquest Consell Jurídic Consultiu no pot substituir mitjançant el seu judici tècnic les opcions de política legislativa que corresponen a les Corts Valencianes.

En conseqüència, la modificació proposada no suscita, amb caràcter general, objeccions de constitucionalitat ni problemes competencials, en incidir sobre un àmbit que l'Estatut d'Autonomia reserva al legislador valencià i en situar-se dins el marge de configuració reconegut per la jurisprudència constitucional en matèria electoral. La decisió sobre la concreta configuració de la barrera electoral correspon, en última instància, al legislador valencià, sense que del bloc de constitucionalitat pugua deduir-se l'existència d'una única solució jurídicament obligada en un o altre sentit.

L'anterior valoració de la iniciativa s'ha d'entendre sense perjudici de les observacions respecte de la qualitat tècnica de l'exposició de motius, així com de la fonamentació jurídica emprada per la iniciativa, que són objecte d'examen en la consideració següent.

Huitena. Sobre la coherència interna, abast jurídic i tècnica normativa de la modificació proposada

La iniciativa legislativa sotmesa a dictamen proposa, com s'ha dit, la modificació de l'article 12 de la Llei 1/1987, de 31 de març, electoral valenciana, en els termes indicats en la consideració anterior.

No obstant això, des de la perspectiva de la tècnica legislativa, convé efectuar algunes observacions.

D'una banda, s'aprecia una manca de correspondència entre determinats apartats de l'exposició de motius i el contingut finalment incorporat a l'articulat de la iniciativa. L'exposició de motius afirma que la iniciativa pretén establir una barrera del tres per cent "*dels vots vàlids tant en la circumscripció com en el conjunt de la Comunitat Valenciana*". No obstant això, l'article únic proposat prescindeix de tota referència al conjunt de la Comunitat Valenciana i estableix exclusivament una barrera del tres per cent dels vots vàlids emesos en la corresponent província.

Atenent al principi de seguretat jurídica recollit a l'article 9.3 de la CE, resulta necessari que existisca una concordança entre la finalitat descrita a l'exposició de motius i la concreta proposta normativa incorporada a

l'articulat. Tot i que l'exposició de motius no té valor normatiu directe, constitueix un element rellevant per a la interpretació de la norma i per a la comprensió de la voluntat del legislador. Per això, és convenient revisar i evitar les discrepàncies internes entre ambdós plànols del text legislatiu.

D'altra banda, la reforma proposada no es limita a alterar el percentatge exigít per accedir al repartiment d'escons, sinó que modifica de forma acumulativa el percentatge mínim, l'àmbit territorial d'aplicació de la barrera i la base de càlcul utilitzada per determinar-ne el compliment. Aquesta circumstància imposa que la justificació de la reforma identifique de manera diferenciada els motius que justifiquen cadascuna de les modificacions proposades, evitant presentar la iniciativa únicament com una reducció del percentatge exigít.

Així mateix, cal assenyalar que l'exposició de motius conté diversos paràgrafs de caràcter històric, o de naturalesa política, doctrinal o valorativa, la vinculació de la qual amb la concreta modificació normativa projectada no sempre apareix suficientment explicada des de la perspectiva de la tècnica legislativa. Cal recordar que la funció pròpia d'una exposició de motius no consisteix a desenvolupar un discurs polític general sobre la matèria regulada, ni a realitzar una exposició completa dels fonaments filosòfics o històrics del sistema jurídic, sinó a justificar la necessitat de la reforma, explicar els seus objectius, identificar els problemes que pretén resoldre i posar de manifest les raons jurídiques que fonamenten la concreta solució normativa finalment incorporada a l'articulat.

S'observa que una part significativa de l'exposició de motius es dedica a reflexions generals sobre la democràcia representativa, la sobirania popular, la participació ciutadana o l'alternança política, sense que s'explícite de forma directa la relació existent entre aquestes consideracions i la concreta modificació de l'article 12, a) de la Llei Electoral Valenciana. Així passa, per exemple, quan s'afirma que *"La manifestació de la voluntat a les urnes, trasllada als governants el títol jurídic que conté la decisió suprema de la sobirania popular, inqüestionable i garant de l'alternança de l'espai representatiu"*; o que *"El règim democràtic s'edifica sobre l'alternança en el poder, i la seua credibilitat social es consagra mitjançant la participació del poble en l'elecció dels seus governants"*. O quan assenyala que *"Poder destituir aquests, o canviar-los mitjançant la successió pacífica, inviste de auctoritas a la seu popular atorgant-li el cabdillatge que li correspon en el seu propi destí"*, entre d'altres. Es tracta d'afirmacions que poden constituir reflexions sobre els fonaments del sistema democràtic, però la connexió del qual amb la reducció d'una barrera electoral del cinc al tres per cent no apareix desenvolupada en el text.

De la mateixa manera, l'exposició dedica una part del seu contingut a exposar principis constitucionals generals relatius a l'Estat social i

democràtic de Dret, la sobirania nacional o el dret de participació política. En particular, fa referència als articles 1.1, 1.2, 23, 81.1 i 149.1.1 CE. Tanmateix, la iniciativa no arriba a explicar per què la concreta regulació vigent de la barrera electoral resultaria insuficient per garantir aquests principis ni per què la reducció proposada constituiria una conseqüència jurídica necessària o especialment adequada d'aquests mandats constitucionals.

D'altra banda, resulta cridanera l'afirmació segons la qual la legislació electoral valenciana imposa *"unes barreres electorals que impedeixen que la ciutadania valenciana en l'àmbit de l'exercici dels seus drets garantits per l'Estat, siguen objecte d'un tracte igual referent a l'expressió de la seua voluntat"*. Des d'una perspectiva jurídica, aquesta afirmació no es troba justificada en la part expositiva. La jurisprudència constitucional ha declarat reiteradament -com s'ha exposat- que la mera existència de barreres electorals no vulnera per si mateixa el principi d'igualtat ni el dret de participació política, sempre que s'aplique de forma objectiva i general. Per això, si es pretén sostindre que la regulació vigent genera un problema específic d'igualtat constitucional, caldria identificar de forma expressa els motius jurídics concrets que justificarien aquesta conclusió.

De la mateixa manera, l'exposició afirma que la reforma és necessària per *"donar degut compliment a les garanties constitucionals d'igualtat, participació ciutadana i pluralisme polític"*. No obstant això, el text no desenvolupa la relació causal entre aquestes garanties constitucionals i les concretes modificacions proposades en l'article 12,a) de la Llei Electoral Valenciana. L'argumentació es formula en termes generals, però no explica ni justifica de manera concreta per què la configuració actual de la barrera electoral resultaria insuficient per satisfer aquests principis ni per què la nova regulació constituiria la solució més adequada des de la perspectiva constitucional.

També procedeix destacar la utilització de determinades expressions que resulten poc habituals en l'actual tècnica legislativa. Termes com "vassallatge" o "cabdillatge" s'aparten del llenguatge generalment utilitzat en les exposicions de motius de les normes legals i poden dificultar la claredat expositiva de la iniciativa.

Per tant, des de la perspectiva de la tècnica normativa resultaria aconsellable reforçar la connexió entre els arguments desenvolupats en l'exposició de motius i les concretes modificacions incorporades a l'articulat, concentrant la fonamentació en els elements jurídics directament relacionats amb la reducció del llindar electoral, la substitució dels vots emesos pels vots vàlids i la modificació de l'àmbit territorial d'aplicació de la barrera electoral. Això contribuiria a millorar la coherència interna del text i a facilitar la comprensió de la finalitat específica de la reforma proposada.

III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

1. Que la iniciativa legislativa examinada s'incardina en una matèria respecte de la qual la Comunitat Valenciana disposa de competència normativa i no suscita, en principi, objeccions de constitucionalitat, en situar-se dins del marge de configuració que la Constitució, l'Estatut d'Autonomia i la jurisprudència constitucional reconeixen al legislador autonòmic.

2. Que la modificació proposada constitueix una opció de política legislativa que correspon valorar a les Corts Valencianes en exercici de les seues competències, sense que del bloc de constitucionalitat es derive una solució jurídicament necessària en un o altre sentit, és a dir, a mantindre o modificar els termes legislatius en els quals es configura la barrera electoral a la Comunitat Valenciana.

3. Que s'estima convenient revisar determinats aspectes de l'exposició de motius i de la tècnica normativa emprada, en els termes assenyalats en el present dictamen, per tal de reforçar la coherència interna, la claredat expositiva i jurídica del text.

V.M.E., no obstant això, resoldrà el que considere més encertat.

València, 1 de juliol de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

**MOLT EXCEL·LENTÍSSIMA. SRA. PRESIDENTA DE LES CORTS
VALENCIANES**