

La reforma de la ley electoral valenciana: análisis de sus objetivos, elementos y desarrollo parlamentario

LLUÍS SUBIELA-ESCAT

Graduado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración Pública (UV).

Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos (UCM)

Resumen

En la X Legislatura de las Corts Valencianes, los grupos que dan apoyo al Consell han presentado una proposición de reforma de la ley electoral valenciana, como ya ocurrió, aunque sin éxito, en el anterior período 2015-2019. Esta propuesta de reforma electoral es, a grandes rasgos, similar a la presentada entonces, con cambios significativos en el sistema electoral valenciano como el voto preferencial, aunque también incorpora novedades con respecto a la anterior propuesta, como la obligatoriedad de incluir un porcentaje mínimo del 50 % de mujeres en las candidaturas. Este estudio tiene por objetivo abordar el proceso de reforma electoral valenciana, evaluando el rendimiento del sistema electoral valenciano hasta ahora, analizando los elementos de la propuesta, las aportaciones de los expertos y las innovaciones sugeridas, y considerando el contexto parlamentario en que se desarrolla. Todo ello lleva a valorar la reforma como positiva, aunque tímida, desde el punto de vista del planteamiento técnico y de los objetivos perseguidos. La propuesta se encuadra en la tendencia aperturista de las últimas reformas electorales autonómicas. Sin embargo, el contexto político y la correlación de fuerzas parlamentarias evidencian la dificultad para alcanzar la mayoría de dos tercios exigida por el Estatuto de autonomía para su aprobación.

Palabras clave: ley electoral, sistema electoral, Comunitat Valenciana, reforma electoral, Corts, estatuto de autonomía, parlamentos autonómicos.

Resum

En la X Legislatura de les Corts Valencianes, els grups que donen suport al Consell han presentat una proposició de llei electoral valenciana, tal com ja va ocórrer, tot i que sense èxit, en l'anterior període 2015-2019. Esta proposta de reforma electoral és, en trets generals, similar a la presentada aleshores, amb canvis significatius en el sistema electoral valencià com el vot preferencial, encara que també incorpora novetats respecte a la proposta anterior, com ara un nou percentatge mínim del 50 % de dones en les candidatures. Este estudi té per objecte abordar el procés de reforma electoral valenciana, avaluant el rendiment del sistema electoral valencià fins ara, analitzant els elements de la proposta, les aportacions dels experts i les innovacions suggerides, i considerant el context parlamentari en què es desenvolupa. Tot això du a valorar la reforma positivament, tot i que tímida, des del punt de vista del plantejament tècnic i dels objectius perseguits. La proposta s'enquadra en la tendència aperturista de les últimes reformes electorals autonòmiques. Tanmateix, el context polític i la correlació de forces parlamentàries evidencien la dificultat per a assolir la majoria de dos terços exigida per l'Estatut d'autonomia per a la seua aprovació.

Paraules clau: llei electoral, sistema electoral, Comunitat Valenciana, reforma electoral, Corts, estatut d'autonomia, parlaments autonòmics.

Abstract

In the X Legislature of the *Corts Valencianes*, the groups that support the *Consell* have presented a proposition of Valencian electoral law, as already happened, although unsuccessfully, in the previous period 2015-2019. This proposal of electoral reform is, in general terms, similar to the one presented then, with significant changes in the Valencian electoral system such as the preferential vote, though it also incorporates new features with respect to the previous proposal, such as a new minimum percentage of 50% of women in the candidacies. This study aims to approach the process of Valencian electoral reform, evaluating the performance of the current Valencian electoral system, analyzing the elements of the proposal,

the contributions of experts and suggested innovations and considering the parliamentary context in which it is developed. All this leads us to assess the reform as positive, although timid, from the point of view of the technical approach and the objectives pursued. The reform is framed in the open tendency of the last autonomic electoral reforms. However, the political context and the correlation of parliamentary forces highlight the difficulty to reach the majority of two thirds required by the Statute of Autonomy for its approval.

Keywords: electoral law, electoral system, Comunitat Valenciana, electoral reform, *Corts*, Statute of Autonomy, Autonomous Parliaments.

Sumario

- I. Introducción
- II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana
 1. Delimitación constitucional y legal ante una reforma electoral
 2. Elementos estatutarios
 3. Elementos legales
 4. Rendimientos del actual sistema electoral
- III. La reforma del sistema electoral valenciano
 1. El contexto político de las Legislaturas IX y X
 2. La Proposición de Ley Electoral Valenciana de 2018
 3. Síntesis de las aportaciones realizadas por los expertos en Comisión
 4. El proceso de reforma en la X Legislatura
- IV. Valoración de la propuesta de reforma. ¿Una reforma posible?
- V. Conclusiones
- VI. Bibliografía

I. Introducción

En el momento de escribir estas líneas, en las Corts Valencianes se tramita la proposición de reforma de la ley electoral valenciana presentada por tres de los seis grupos parlamentarios presentes en el Parlamento valenciano. Este hecho evidencia la actualidad del tema y justifica el interés por analizar, desde una perspectiva científica, el sistema electoral valenciano y sus posibles modificaciones. La reforma del sistema electoral no es un asunto novedoso en la política y el Derecho autonómico valencianos (Martínez Sospedra 2007, 144). Desde hace años, diferentes partidos y organizaciones han venido reivindicando su revisión. También desde el ámbito académico la reforma electoral lleva años siendo reivindicada (García Mahamut 2019a, 225). De hecho, tampoco es la primera vez que las Corts Valencianes abordan este asunto (Calabuig Vanyó 2021). Durante la IX Legislatura (2015-2019), una proposición de ley similar a la que ahora se debate había sido tomada en consideración, aunque posteriormente fracasó por falta de apoyos durante su tramitación parlamentaria. Fue precisamente esa malograda experiencia parlamentaria la que renovó el interés por la reforma del sistema electoral valenciano, al menos por tres razones: en primer lugar, porque, a pesar de ser un tema largamente reivindicado desde ciertos sectores políticos, académicos y sociales, la reforma nunca había sido planteada seriamente en sede parlamentaria y, por tanto, nunca había tenido posibilidades reales de éxito; en segundo lugar, la tramitación parlamentaria, sobre todo en la fase de comisión, permitió la participación de numerosos expertos en materia electoral, lo que reforzó la profundidad del debate y permitió alumbrar propuestas de reforma solventes y exhaustivas; y, en tercer lugar, el hecho de que finalmente fracasara impidió que la cuestión cayera en el olvido, habida cuenta de la solidez de las propuestas estudiadas; por el contrario, provocó que este tema se mantuviera, latente, en la agenda política valenciana. Todo ello pone de manifiesto la relevancia del objeto de estudio de esta investigación.

El objetivo de este trabajo no consiste en ofrecer una propuesta de reforma del sistema electoral valenciano, pues ya se han formulado suficientes aportaciones tanto por los partidos políticos como por los expertos (Martínez Sospedra 2007; Calvet Crespo 2010; Uribe Otalora 2010; Pérez-Moneo 2014; Martín Cubas 2016; Pavía Miralles 2016; Fernández Hernández *et al.* 2019). Precisamente, lo que se propone este estudio es hacer un análisis de las propuestas que ya se han realizado. En concreto, se estudia el proceso de reforma electoral acometido en la IX Legislatura, que concluyó sin éxito, así como el proceso que se encuentra en marcha en la X Legislatura. Los objetivos principales son los siguientes: en primer lugar, se sintetiza por primera vez las claves del proceso reformista fallido, con el fin de facilitar su comprensión; y, en segundo lugar, se relaciona la proposición de ley que se debate actualmente con las aportaciones hechas por los expertos. Para ello, el estudio adopta una metodología de estudio de caso, basada en el esquema de evaluación de los sistemas electorales de Dieter Nohlen (2004, 41-69).

Tras esta introducción, el artículo se estructura como sigue. En primer lugar, una vez delimitado el objeto de estudio y justificado su interés y relevancia, se presentan los elementos que conforman el sistema electoral de la Comunitat Valenciana. En el siguiente apartado, se analiza el proceso de reforma del sistema electoral, tanto en la IX Legislatura como en la X. Posteriormente, se examinan los resultados obtenidos, con relación al contexto político actual valenciano. En un último apartado se presentan las conclusiones.

II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana

Procede comenzar el análisis de la reforma electoral valenciana realizando un diagnóstico del sistema electoral actualmente vigente en la Comunitat Valenciana, así como del marco normativo que delimita el proceso de reforma.

1. Delimitación constitucional y legal ante una reforma electoral

Los sistemas electorales operan a través del Derecho, es decir, son el objeto de diversas normas jurídicas. Por ello, la reforma de los sistemas electorales no es sino la reforma de las normas jurídicas concretas que tienen por objeto la regulación del sistema electoral. De este modo, resulta conveniente comenzar el análisis del sistema electoral valenciano desde la perspectiva de su regulación jurídica. Los elementos del sistema electoral valenciano se encuentran repartidos entre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valencia (EACV) y la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

No obstante, en primer lugar, hay que ver qué dispone la Constitución Española con respecto a los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas. El artículo 152.1 CE establece que las Asambleas Legislativas autonómicas serán elegidas «con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio». Este precepto, inicialmente pensado para las Comunidades constituidas por la *vía rápida*, es decir, de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 151 CE, ha sido interpretado extensivamente por el Tribunal Constitucional (SSTC 225/1998, 197/2014 y 15/2015), de manera que se aplica no solo a las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del 151 CE, sino también a aquellas Comunidades que lo hicieron por la vía del artículo 143 CE, como es el caso de la Comunitat Valenciana (Moreno Vázquez 2016, 60). De acuerdo con el artículo 147 CE, los Estatutos de Autonomía, que se aprueban mediante Ley Orgánica, son las normas institucionales básicas de cada Comunidad y, por ese motivo, contienen la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1.ª CE).

Pero a todo ello hay que sumar lo dispuesto en el artículo 81.1 CE, que establece una reserva de ley orgánica para el régimen electoral general. Las leyes orgánicas, de acuerdo también con la Constitución, solo pueden ser aprobadas por las Cortes Generales (artículo 81.2 CE), por lo que este precepto representa un potencial límite a la libertad

de configuración de los sistemas electorales de las CCAA por parte del legislador autonómico. Debemos preguntarnos, sin embargo, por el significado y el alcance del concepto de *régimen electoral general*. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 38/1983, de 16 de mayo (FJ 3), estableció que el régimen electoral general

está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza, a tenor del art. 137 de la C.E., salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos.

De acuerdo con el preámbulo de la Ley Orgánica 5/1987, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG), la Constitución impone una serie de garantías en favor de los derechos fundamentales y, en concreto, del derecho al sufragio del artículo 23 CE, que exige que haya ciertos aspectos comunes a todas las elecciones celebradas en España, que deben ser regulados mediante ley orgánica.¹ Tal y como establecen el artículo 1 y la Disposición Adicional primera de la LOREG, las Comunidades Autónomas gozan de una libertad de configuración de su sistema electoral a través de los Estatutos de Autonomía, con los únicos límites de la Constitución y de la propia LOREG que, además, será de aplicación subsidiaria.

Los límites legales que la LOREG impone al Derecho electoral autonómico se concretan en el apartado segundo de la Disposición

1 «La Ley Orgánica del Régimen Electoral General está estructurada precisamente para el cumplimiento de ambos fines. En ella se plantea una división fundamental entre disposiciones generales para toda elección por sufragio universal directo y de aplicación en todo proceso electoral y normas que se refieren a los diferentes tipos de elecciones políticas y son una modulación de los principios generales a las peculiaridades propias de los procesos electorales que el Estado debe regular.

La Constitución impone al Estado, por una parte, el desarrollo del artículo 23, que afecta a uno de los derechos fundamentales en la realización de un Estado de Derecho: la regulación del sufragio activo y pasivo para todos los ciudadanos; pero, además, el artículo 81 de la Constitución, al imponer una Ley Orgánica del Régimen Electoral General, amplía el campo de actuación que debe cubrir el Estado, esto es, hace necesaria su actividad más allá de lo que es mera garantía del derecho de sufragio, ya que, como ha declarado el Tribunal Constitucional, bajo ese epígrafe hay que entender lo que es primario y nuclear en el régimen electoral».

Adicional Primera, que establece los preceptos de aplicación directa. En relación con el sistema electoral, el artículo 96.5 LOREG regula la modalidad en que se emite el voto en blanco. El artículo 44 *bis* establece la composición equilibrada de las candidaturas en relación con la presencia de hombres y mujeres, lo que afecta, indirectamente, a la forma de la candidatura. El resto de los preceptos de aplicación directa hacen referencia al procedimiento electoral, no al sistema electoral en sentido estricto. En conclusión, tanto la Constitución como la LOREG, en lo que respecta a la configuración del sistema electoral y, por tanto, a su reforma, dejan una amplísima libertad en favor de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta libertad no ha impedido que los distintos sistemas electorales autonómicos se caractericen por su homogeneidad (Oliver Araujo 2011, 96)

2. Elementos estatutarios

La Comunitat Valenciana, aunque accedió a la autonomía a través de la denominada *vía lenta*, recogida en el artículo 143 CE, estableció las líneas generales de su sistema electoral en su Estatuto de Autonomía, a pesar de que no estaba constitucionalmente obligada a ello. Esta situación ha sido consolidada por el Tribunal Constitucional, tal y como pone de manifiesto la STC 38/1983, FJ3: «[L]a elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma queda deferida a los Estatutos para las de mayor nivel de autonomía —art. 152 de la Constitución— y ha sido asumida por cada Comunidad en los respectivos Estatutos, sin excepción y con independencia de tal nivel».

El vigente Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV) data de 2006, y es fruto de una reforma del anterior Estatuto de 1982. Fue aprobado mediante la 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 Comunitat Valenciana. El EACV establece algunos de los elementos del sistema electoral valenciano, principalmente a través de los artículos 23 y 24. En cuanto al tamaño de las Corts Valencianes,

el apartado 1 establece un número mínimo de 99 diputados, que debe ser concretado en la ley electoral; asimismo, dispone que las elecciones deben seguir un criterio de proporcionalidad y que podrán atender, también, a un criterio de comarcalización, si así lo dispone la ley (lo que responde a las reivindicaciones tradicionales de ciertos partidos (Calvet Crespo 2010, 230)). Por su parte, el artículo 24 regula aspectos relacionados con las circunscripciones y su magnitud. Se establece la provincia como circunscripción electoral básica y un prorrateo que combina criterios territoriales y demográficos: por un lado, se dispone una asignación mínima inicial de 20 escaños por cada provincia; y, posteriormente, los restantes 39 escaños se distribuyen de manera proporcional a la población de cada circunscripción. Es cierto, no obstante, que adicionalmente se fija un límite final por el que la desproporción entre circunscripciones no puede ser mayor de uno a tres.

Asimismo, el artículo 24 también establece un límite formal-procedimental a la aprobación de la Ley Electoral Valenciana: se fija una mayoría cualificada de dos tercios para su aprobación. Esta mayoría cualificada de dos tercios ha sido criticada por parte de la doctrina académica, al considerar que es un obstáculo para el desarrollo normal del sistema democrático, impide una correcta fiscalización por parte de los ciudadanos de las propuestas de los partidos políticos en relación con esta materia e, incluso, posterga necesarias reformas técnicas, de menor contenido político, pero imprescindibles para el mejor funcionamiento de las elecciones (García Mahamut 2019a, 227).

Por tanto, el EACV delimita formal, procedimental y materialmente el ámbito en el que debe desenvolverse la ley electoral valenciana, reduciendo la libertad de configuración del legislador autonómico en aras de un mayor consenso entre fuerzas políticas y de un equilibrio entre territorios. Materialmente, el Estatuto regula aspectos relacionados con el tamaño del Parlamento, las circunscripciones y la fórmula electoral (indirectamente, al introducir el criterio de proporcionalidad, exigido a su vez por el art. 152.1 CE).

3. Elementos legales

Pasamos ahora a analizar la configuración del sistema electoral recogida en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana. Es el Título II de la ley el dedicado al sistema electoral.

El artículo 10 establece que la circunscripción electoral es la provincia. De este modo, el sistema electoral valenciano está conformado por tres circunscripciones: Valencia, Alicante y Castellón.

El artículo 11 incluye el tamaño del Parlamento y el prorrateo. En cuanto al primero, existe una incongruencia sobrevenida entre el Estatuto y la ley. Debido a que esta es anterior a la reforma del Estatuto y aún no se ha procedido a su actualización (de hecho, cabe señalar que, al contrario que el Estatuto de Autonomía, la Ley Electoral valenciana no ha sido nunca reformada en sus casi 35 años de vida (García Mahamut 2019b, 217)), fija el tamaño de las Cortes en 89 escaños. Pero, como se ha señalado, desde 2006 las Cortes deben estar formadas por un mínimo de 99 escaños. De conformidad también con el EACV (art. 23.4) y con el artículo 14 de la misma Ley Electoral, es el President de la Generalitat el que mediante el Decreto de disolución de las Cortes y convocatoria de elecciones fija el número de Diputados a elegir, que desde las elecciones de 2007 se ha mantenido en 99, el mínimo exigido por el Estatuto. En cuanto al prorrateo, la ley electoral sí que recoge el procedimiento para asignar los escaños a cada circunscripción, que consta de dos fases: una primera en la que se asignan 20 escaños a cada una de las tres provincias, y una segunda en la que se asignan los 39 escaños restantes entre las circunscripciones atendiendo a un criterio demográfico y según la fórmula D'Hondt (una singularidad del caso valenciano, pues el resto de Comunidades Autónomas emplean la fórmula Hare o de restos mayores para efectuar el prorrateo de escaños entre circunscripciones). También se reitera la cláusula estatutaria que limita la desproporción entre circunscripciones a una relación de uno a tres.

El artículo 12 contiene el método de escrutinio, lo que afecta a la fórmula electoral y a la barrera legal. El apartado a) establece una barrera del 5% de los votos emitidos obtenidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Cabe prestar atención al hecho de que los votos emitidos incluyen no solo los votos válidos (a candidaturas y en blanco), sino también los votos nulos, lo cual singulariza de nuevo al caso valenciano en el panorama electoral español. Los apartados b), c) y d) disponen que la fórmula electoral empleada es la fórmula D'Hondt.

La forma de candidatura, en cambio, se regula en la ley electoral de una manera mucho menos clara y directa. El artículo 26.3 habla de *listas de candidatos*, del mismo modo que lo hace el artículo 27.1 y 2. De la lectura de ambos preceptos se puede concluir que las candidaturas estarán formadas por listas de tantos candidatos como escaños se elijan en la circunscripción, más un número de suplentes correspondiente al 15% del número de escaños a cubrir. Los candidatos se ordenan antes de la presentación de la candidatura. El artículo 34.b) viene a confirmar esta disposición de la lista. De acuerdo con el artículo 12.e), los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan. En suma, de todo ello se deduce que la forma de candidatura es de listas completas, cerradas y bloqueadas. Nada se dice, por el contrario, sobre la forma de voto. Pero, teniendo en cuenta la forma de candidatura, es evidente que se trata de un voto categórico, mediante el cual el elector únicamente puede expresar su adhesión a una candidatura, acatando el orden determinado de antemano por partidos, coaliciones y agrupaciones de electores.

4. Rendimientos del actual sistema electoral

Tras examinar los elementos que componen el sistema electoral valenciano vigente, es necesario, antes de proceder al análisis de la propuesta de reforma, valorar cuáles han sido los rendimientos

del sistema electoral, qué efectos ha producido y en qué medida ha satisfecho las funciones atribuidas a los sistemas electorales.

En cuanto a las tres funciones básicas encomendadas a los sistemas electorales (generación de gobierno, representación y legitimidad) (Oñate 2019, 253), se concluye que el sistema electoral valenciano las ha satisfecho suficientemente. Se trata, en sí mismo, de un sistema estable (Uribe Otalora 2010, 346) que ha permitido, a su vez, formar gobiernos igualmente estables, muchos de los cuales han disfrutado del respaldo de mayorías absolutas. Además, ha generado representación, porque ha permitido reflejar el pluralismo existente en la sociedad, mediante la inclusión de distintas fuerzas políticas, que presentaban alternativas contrapuestas en los diferentes *cleavages* que estructuran la competición política en la Comunitat Valenciana. Y, por último, se trata de un sistema ampliamente legitimado, con un alto grado de aceptación social, tal y como han reflejado los diferentes estudios demoscópicos, e igualmente aceptado por los partidos políticos (Martín Cubas 2016, 115).

Sin embargo, este buen rendimiento general no impide señalar algunas disfuncionalidades. La principal es la desproporcionalidad a causa de la barrera electoral y el desequilibrio representativo entre provincias. Las Corts Valencianes han acusado una proporcionalidad algo más baja que la de otras Comunidades Autónomas. En general, el sistema es proporcional, tanto para las candidaturas que consiguen un gran apoyo (generalmente, por encima del 10%), como para las obtienen muy pocos votos (lejos del 5%). Sin embargo, son las candidaturas que se sitúan cerca del 5% autonómico, especialmente aquellas que se quedan por debajo, las que más sufren la desproporcionalidad (Oñate 2016, 162). El elemento clave con respecto a la barrera electoral, que se sitúa en el 5% de los votos emitidos a nivel autonómico y es de las más altas entre los sistemas electorales de las CCAA, no es tanto el porcentaje en sí, sino que se aplique al conjunto de la Comunidad Autónoma y no a nivel de cada circunscripción. También influye el hecho de que el reparto de escaños se efectúe

teniendo en cuenta los votos emitidos y no los votos *válidamente* emitidos (Oñate 2019, 255). Ello ha provocado que, en ocasiones, hubiera partidos excluidos del reparto de escaños por no superar el umbral mínimo y que, sin embargo, en alguna circunscripción hubiesen obtenido más votos que otros partidos que sí que habían accedido al reparto de escaños al superar el 5% en el conjunto de la Comunidad (Martín Cubas 2016, 120). Además, en ocasiones se ha dejado sin representación un porcentaje muy importante de electores. El récord se encuentra en las elecciones de 1999, en las que se registró un 9,5% de votos desperdiciados (el Bloc-UPV y UV superaron ambos el 4% del voto, pero sin alcanzar el 5%, por lo que no obtuvieron escaños) (Calvet Crespo 2010, 250).

La altura de la barrera electoral, su ubicación en el conjunto de la Comunidad y la exclusión de ciertos partidos han tenido efectos importantes. Entre los efectos mecánicos, se ha comprobado que existe un cierto sesgo mayoritario que sobrerrepresenta a los partidos más votados. Entre los efectos psicológicos o constrictivos, destaca la aparición del *voto útil* o *estratégico*. Pero también han tenido consecuencias en el sistema de partidos, entre las que destacan la desaparición de la derecha regionalista valenciana (Unió Valenciana) y su integración mayoritaria en el PPCV y la creación de diferentes coaliciones entre los partidos a la izquierda del PSPV y el nacionalismo valenciano de izquierdas (Compromís pel País Valencià en 2007, Coalició Compromís desde 2011, Acord Ciutadà en 2015 o Unides Podem en 2019). Además, entre los efectos del sistema electoral atribuidos a la barrera, se han advertido casos de mayorías artificiales o manufacturadas, como en 1991 en favor del PSPV, y en 1999 y 2003 en favor del PPCV (Oñate 2016, 159).

Esta controversia, sin duda la de mayor calado, sigue lejos de resolverse, pero ya provocó que en la reforma del EACV de 2006 se eliminara del Estatuto la mención a la barrera electoral, quedando su regulación establecida únicamente en la ley electoral. Sin embargo, ambas normas necesitan la misma mayoría reforzada de dos tercios

en las Corts para poder ser reformadas y, en consecuencia, para poder rebajar la barrera electoral o modificar su nivel de aplicación (del autonómico al provincial) (Martín Cubas 2016, 120).

También existen otros elementos que han sido objeto de crítica o de controversia. En relación con la forma de candidatura, se ha llamado la atención sobre la longitud de las listas. Como en cada circunscripción, sobre todo en Valencia y Alicante, se eligen un importante número de escaños, las listas de candidatos son muy largas, lo que complica en la práctica el conocimiento individualizado de cada componente (Oñate 2016, 163). Eso puede dificultar la relación entre diputados y electores y, por tanto, rebajar la calidad representativa del sistema. Igualmente, se ha criticado la rigidez de las candidaturas, que supone un impedimento para una mayor participación de la ciudadanía en la elección de sus representantes (Oñate 2019, 255-256).

Por último, también se ha cuestionado el prorrateo de escaños entre circunscripciones. La asignación mínima de 20 diputados a cada provincia deja un número de 39 escaños a repartir proporcionalmente, de manera que, en la actualidad, corresponden 24 a Castellón, 35 a Alicante y 40 a Valencia. Atendiendo a la población de cada provincia con respecto al conjunto de la Comunitat Valenciana, existe una sobrerrepresentación de Castellón, que solo supone el 11,6% de la población valenciana (2020), frente al 37,2% de Alicante y al 51,2% de Valencia (INE 2020). Este desequilibrio compromete seriamente el principio de igualdad de voto (Oñate 2016, 172).

En conclusión, puede considerarse que el sistema electoral valenciano ha cumplido satisfactoriamente las funciones que se atribuyen a todo sistema electoral y, por tanto, ha tenido un buen rendimiento. Sin embargo, se han detectado algunas disfuncionalidades, como la extensión de la candidatura y, sobre todo, el desequilibrio representativo entre circunscripciones y la altura de la barrera electoral.

III. La reforma del sistema electoral valenciano

1. El contexto político de las Legislaturas IX y X

El 24 de mayo de 2015 se celebraron elecciones a las Corts Valencianes, las de la IX Legislatura, con el siguiente resultado: el Partido Popular (PPCV) obtuvo 31 escaños, el Partido Socialista (PSPV) 23, Coalició Compromís 19, Ciudadanos (Cs) 13 y Podemos 13. Fueron unos resultados en cierto modo novedosos porque, por primera vez desde 1995, ningún partido obtuvo la mayoría absoluta de la Cámara. Además, también fue la primera vez desde ese año que el centro-derecha perdió la mayoría frente a los partidos de centro-izquierda e izquierda, que finalmente formaron un gobierno de coalición. Por último, también fueron unas elecciones trascendentales porque, por primera vez, existía una mayoría aparentemente suficiente para reformar el sistema electoral, ya que PSPV, Compromís, Ciudadanos y Podemos, que de una manera u otra se habían mostrado abiertos a la reforma, sumaban 68 escaños, dos por encima de la mayoría de dos tercios requerida para modificar la ley electoral.

Desde la reforma del EACV de 2006, que no rebajó la barrera electoral, aunque sí eliminó el precepto estatutario que la regulaba, los partidos de izquierda (EUPV y UPV/Bloc) se habían mostrado partidarios de una reforma electoral que, entre otras cosas, rebajara la barrera del 5% al 3%. Por su parte, el PSPV no era *a priori* partidario de la rebaja, ya que la barrera del 5% le resultaba ventajosa. Sin embargo, la concatenación de mayorías electorales del PPCV llevó a los socialistas a creer que con una rebaja del 3% se garantizaría el acceso de partidos a su izquierda, lo que facilitaría una mayoría en favor de una coalición de gobierno alternativa al PPCV. Ello influyó, sin duda, en la eliminación de la barrera electoral en la reforma estatutaria, con el fin de reducir la rigidez en caso de procederse a una futura modificación (Martín Cubas 2016, 120). También en la Legislatura 2011-2015 se anunció, por parte del entonces President de la Generalitat, Alberto Fabra

(PPCV), una propuesta de reforma electoral valenciana, aunque distinta a las anteriores, pues se orientaba a establecer un sistema mixto con un circuito mayoritario y otro proporcional (Pérez Moneo 2014). En 2015, sin embargo, se reforzaron en el debate público los argumentos de regeneración política, acordes con la coyuntura del momento y la entrada de nuevas formaciones políticas en la Cámara autonómica (García Mahamut 2018, 210-211). Estos argumentos eran compartidos también por Ciudadanos, que, además, en la Comunitat Valenciana había absorbido pequeños partidos centristas tradicionalmente perjudicados por la barrera del 5%. Asimismo, el resultado de las elecciones de 24 de mayo, en las que EUPV (dentro de la coalición Acord Ciutadà) quedó fuera de las Cortes con un 4,4% de los votos, reforzó la idea de que la IX Legislatura suponía una oportunidad para abordar la reforma del sistema electoral.²

2 Contenido de los programas electorales para las elecciones autonómicas de 2015: PPCV: «Reformaremos l'Estatut d'Autonomia y la Ley Electoral Valenciana para que al menos un tercio de los diputados de Les Corts sean elegidos por circunscripciones uninominales». (Medida 522. Página no numerada). Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/ppcv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 20.02.2021].

PSPV: «Los y las socialistas presentamos propuestas reales para, mediante la reforma de la legislación electoral, garantizar la exigencia de mayor vinculación entre elector y elegido, mayor independencia de los elegidos respecto de los poderes económicos, dedicación exclusiva de los electos al ejercicio de sus funciones y la existencia de gobiernos estables y responsables ante la ciudadanía». (Pg. 14). Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/pspv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

COMPROMÍS: «Reforma de la ley electoral para garantizar más proporcionalidad, eliminar cualquier barrera e introducir las listas desbloqueadas». (Pg. 9) Recuperado de: <https://ambvalentia.compromis.net/files/2015/05/ProgramaCorts2015CAS.pdf> [Consulta: 19.2.2021].

Cs: «Para fortalecer la democracia debemos aumentar la participación pública de los ciudadanos, por ello promoveremos una Ley Electoral Autonómica que mejore la representatividad de los ciudadanos y que aumente su proporcionalidad, haciendo que un voto valga igual en cualquier lugar de la Comunitat Valenciana de tal modo que los escaños obtenidos reflejen fielmente el respaldo popular otorgado. Proponemos rebajar la barrera del 5% necesario para obtener representación, así como listas abiertas y primarias en los partidos». (Pg. 4). Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/Ciudadanos-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

PODEMOS: no se ha encontrado el programa concreto para las elecciones a las Cortes Valencianas de 2015. El programa electoral de Unides Podem de 2019 (Podemos y EUPV) sí

Finalmente, en junio de 2015, se constituyó un gobierno de coalición entre el PSPV y Compromís, con el apoyo parlamentario de Podemos. Entre las medidas que conformaban el acuerdo político, se encontraba la reforma de la ley electoral «para hacerla más representativa y proporcional» (Acuerdo del Botànic 2015, 3).

En octubre de 2015, las Corts Valencianes acordaron, con 96 votos a favor, constituir una Comisión especial de estudio para abordar la posibilidad de una *amplia* reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que incluyera la posible reforma de la Ley Electoral (Europa Press 2015). El 15 de febrero de 2016, el Observatorio para el estudio de diversos aspectos relacionados con la normativa electoral valenciana, dependiente de la Conselleria de Justicia, presentó un informe sobre la reforma electoral valenciana.³ Sin embargo, razones de coyuntura política hicieron que esta comisión no comenzara sus

que incluye un apartado específico para la reforma de la Ley Electoral Valenciana (pgs. 22-24). Recuperado de: https://cvalenciana.podemos.info/wp-content/uploads/PR_electoral_val2019_cast_interactivo.pdf [Consulta: 19.02.2021].

ACORD CIUTADÀ (EUPV): «Por lo que respecta a la participación electoral, Esquerra Unida considera que debería procederse a la apertura del sistema electoral valenciano en todos y cada uno de sus elementos:

— Cuerpo electoral: Abogar por el sufragio universal, activo y pasivo, lo que implicaría que las personas migrantes tendrían el derecho de elegir y ser elegidas.

— Circunscripción electoral: Se debería instaurar la Comunidad Autónoma como distrito electoral o, en todo caso, distritos comarcales combinados con una fórmula de elección que garantizará la proporcionalidad pura de las diferentes opciones.

— Formas de voto: Ante un sistema de listas cerradas y bloqueadas, habría que poner atención en el debate existente en la sociedad y estudiar la posibilidad de un sistema de listas desbloqueadas, similar al que existe en algunos países de nuestro entorno.

— Barrera legal: Habría que acabar cualquier barrera electoral autonómica lo que implica suprimir la actual del 5% por ser arbitraria, claramente mayoritaria (invalidando la exigencia de proporcionalidad de facto) y contraria a la pluralidad democrática del País Valencià. El objetivo es conseguir un sistema proporcional en todos los niveles y circunscripciones.

— Fórmula electoral: Habría que adoptar una fórmula de asignación de escaños más proporcional. Ante las diferentes opciones (Saint-Lagüe, Saint-Lagüe modificada, d'Hondt, Hare, Droop o Imperiali) nos inclinamos por la de resto mayor ya que es el que da la mejor aproximación a la proporcionalidad exacta». (Pg. 8). Disponible en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/acord-ciutada-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

³ Puede consultarse el documento aquí: http://www.justicia.gva.es/documents/162330279/0/03+INFORME_V03.pdf/9ed03f1f-d571-4636-b470-272fa7fd84d5 [Consulta: 20.02.2021].

trabajos hasta finales de 2016, cuando se iniciaron las comparecencias de diversos expertos en la materia. La reforma del sistema electoral y, en especial, de la barrera electoral, contó desde un primer momento con el escepticismo del PPCV. Tras el trabajo de la Comisión, se presentó una propuesta para modificar la ley electoral que incluía, entre otros, listas desbloqueadas con voto preferencial, listas cremallera y la rebaja de la barrera electoral al 3% provincial (Gozalbo 2018). En febrero de 2018, Cs retiró su apoyo a la reforma, porque exigía que se abordaran conjuntamente las reformas del Estatuto y de la ley electoral, para incluir una circunscripción única autonómica; mientras que los partidos del Botànic apostaban por la reforma únicamente de la ley electoral, por la imposibilidad de culminar una reforma estatutaria antes de que acabara la legislatura. Ante la dificultad para alcanzar la mayoría de dos tercios de los escaños sin Cs, los partidos del Botànic desistieron de continuar con la tramitación la reforma de la ley electoral valenciana en noviembre de 2018, lo que, sumado a la disolución de la Cámara por el fin de legislatura en 2019, supuso el fracaso del intento de reforma en la IX Legislatura (Gozalbo y Aguar 2018).

Tras las elecciones de 28 de abril de 2019, se volvió a constituir un gobierno de coalición entre PSPV, Compromís, en esta ocasión también con Unides Podem (coalición de Podemos y EUPV), cuyo acuerdo contenía una reforma de la ley electoral valenciana para «mejorar la proporcionalidad, representatividad, paridad, el voto preferencial, la eliminación de la barrera del 5% y la reducción del gasto» (Acuerdo del Botànic2os 2019). En octubre de 2020, los partidos del Consell presentaron en las Cortes su propuesta de reforma, que fue tomada en consideración por las Corts Valencianes en febrero de 2021, por lo que actualmente está en fase de tramitación parlamentaria. Sin embargo, en la toma en consideración, la propuesta de reforma solo contó con los votos favorables de los partidos en el gobierno (y los votos en contra de toda la oposición: PPCV, VOX y Cs; este último sigue insistiendo en la necesidad de acometer una reforma simultánea del prorrateo, regulado en el EACV) (Gozalbo 2021a). Este escenario

político vuelve a suscitar dudas sobre su aprobación final, pues PSPV, Compromís y Unides Podem no cuentan por sí solos con la mayoría requerida de dos tercios. A todo ello hay que sumar que, en el mes de mayo, cuatro diputados abandonaron el grupo parlamentario de Ciudadanos en las Corts, a los que se sumó un quinto parlamentario en el mes de junio. Con ello, el grupo pasó de 17 a 13 diputados. De esta forma, una eventual suma de los grupos parlamentarios que apoyan al Consell (Socialista, Compromís y Unides Podem, con 52 diputados) con el actual grupo parlamentario de Ciudadanos, ya no es suficiente para alcanzar los dos tercios necesarios, al congregarse solo 65 escaños, uno por debajo del mínimo establecido estatutariamente. Cabe señalar, además, que entre los motivos de estos diputados para abandonar el grupo de Ciudadanos se encontraba precisamente evitar la reforma de la ley electoral y, en particular, la rebaja de la barrera electoral del 5% al 3% (Gozalbo 2021b). Este contexto político dificulta enormemente el éxito de la reforma, pues los partidos del Botànic necesitarían del concurso del Grupo Parlamentario Popular, más crítico con el gobierno valenciano y, en particular, con la reforma de la ley electoral, que el propio Ciudadanos. Otra opción, todavía menos probable, sería que a una eventual suma de los grupos políticos del Botànic y Ciudadanos se uniera el Grupo Parlamentario Vox Comunidad Valenciana.

2. La Proposición de Ley Electoral Valenciana de 2018

El 21 de marzo de 2018, la Mesa de las Corts Valencianes admitió a trámite una proposición de ley para derogar la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana⁴ y sustituirla por una nueva norma electoral. La proposición de ley contiene 74 artículos y 5 disposiciones. En este apartado, se analiza, de acuerdo con el objeto del estudio, el Título II de la proposición, que regula el sistema electoral. En puridad, la

⁴ Puede consultarse el texto de la proposición aquí: https://www.cortsvalecianas.es/sites/default/files/migrated/initiatives/doc/ppl_96670_3.pdf [Consulta: 20.02.2021].

proposición no suponía una reforma de la ley electoral vigente, sino la redacción de una nueva ley electoral que derogaría la anterior.

El artículo 9 regula las circunscripciones y establece que, para las elecciones a las Corts Valencianes, estas son las tres provincias que componen la Comunitat Valenciana. No supone, por tanto, ninguna innovación con respecto al sistema anterior. Es concordante con lo que establece el EACV.

El artículo 10 fija el número de diputados de las Corts Valencianes, que quedaría en 99 miembros. Se da solución, así, a la incoherencia surgida tras la reforma del Estatuto de 2006 (Martínez Sospedra 2007, 144), ya que 99 coincide el número con el mínimo establecido por el EACV. Y se evita, así también, que sea el President de la Generalitat, mediante el Decreto de convocatoria de elecciones, quien fije el tamaño del Parlamento, como ha ocurrido de hecho desde las elecciones de 2007.

El artículo 11 se encarga del prorrateo electoral. Establece un procedimiento respetuoso con la garantía estatutaria del mínimo inicial de 20 escaños por provincia. Así, en un primer paso, se atribuyen 20 escaños a cada provincia. Posteriormente, los 39 escaños restantes se reparten atendiendo a la población de cada circunscripción, manteniendo para el prorrateo la fórmula D'Hondt, con lo que la única modificación consiste en aumentar de 29 a 39 el número de escaños distribuidos demográficamente. Por eso, en realidad, no supone una innovación con respecto al sistema electoral utilizado desde las elecciones de 2007, aunque sí que se pone fin a la importante discrepancia jurídica entre Estatuto y ley electoral.

El artículo 12 regula la barrera electoral y establece la fórmula electoral. Respecto a la primera, se establece una barrera doble (no alternativa) del 3% de los votos válidos autonómico y provincial. La fórmula electoral es D'Hondt. Por tanto, aquí sí que hay una innovación importante, pues se modifica cualitativa y cuantitativamente el umbral electoral, ya que se añade un nivel más (el provincial) y se reduce del 5% al 3%.

El artículo 13 hace referencia al voto preferencial. Se modifica el voto categórico y se establece un sistema en el que el elector puede indicar, dentro de una misma candidatura, un máximo de 3 votos preferenciales a personas (se permite la acumulación de esos 3 votos en uno o dos candidatos). Quedan excluidos de este voto preferencial los cabezas de lista, que estarían blindados, y los suplentes de la candidatura. El artículo 14 es el que se encarga de la atribución de escaños en el interior de las candidaturas. En principio, los escaños se adjudican de acuerdo con el orden establecido por la candidatura. Pero el voto preferencial actúa de la siguiente manera: solo promocionan en la lista aquellos candidatos que hayan recibido un número de votos preferenciales equivalente al 10% de votos obtenidos en la circunscripción por su candidatura. Una vez realizado este cribado, la lista se reordena a partir de la segunda posición (porque el cabeza de lista queda excluido), situando de mayor a menor a quienes hayan recibido más votos preferenciales, siempre que hayan superado la barrera del 10%. Pero este voto preferencial cuenta con un límite adicional, que es la alternancia de candidatos varones y mujeres.

Precisamente, en el artículo 31.5, ya fuera del Título II, se regula un aspecto que afecta a la forma de candidatura: su composición paritaria. Este precepto establece que la confección de la candidatura debe realizarse de manera que hombres y mujeres aparezcan ordenados alternativamente, correspondiendo los puestos pares a un sexo y los impares al otro. Este criterio de composición afecta también a los suplentes.

En síntesis, las grandes innovaciones en materia de sistema electoral que contiene la proposición de ley que se presentó en la IX Legislatura son la modificación de la barrera electoral del 5% autonómico por la doble barrera del 3% autonómico y provincial, la introducción del voto preferencial y la incorporación del criterio de paridad (las llamadas *listas cremallera*).

3. Síntesis de las aportaciones realizadas por los expertos en Comisión

En la IX Legislatura, durante la tramitación en fase de Comisión, intervinieron varios expertos a propuesta de los diferentes grupos parlamentarios, para hacer valoraciones sobre la reforma del sistema electoral y sus elementos. Es imposible recoger en este estudio todas y cada una de las opiniones y posiciones defendidas durante estas comparecencias. Por ello, en este apartado se pretende realizar una síntesis de aquellas ideas más destacadas. Se recogen las comparecencias en Comisión de los días 5 de julio de 2016 y 17 de julio de 2018, de los profesores y expertos Martín Cubas, Martínez Sospedra, Torres Díaz, Barberà Aresté, Simón Cosano, Oñate Rubalcaba y García Mahamut.⁵

Los expertos que comparecieron en la sesión de 5 de julio de 2016, se dedicaron a desarrollar su aportación previa en el informe del Observatorio, pues el trabajo de la Comisión se encontraba todavía en una fase muy temprana. De esta forma, Oñate Rubalcaba advirtió de la necesidad de abordar las reformas electorales desde una perspectiva de conjunto. Cuando se modifica un elemento concreto del sistema, no se puede pretender que sus efectos se limiten únicamente a ese elemento concreto, sino que afectan al conjunto del sistema. Por otro lado, con respecto a los aspectos concretos de la reforma, se mostró contrario a una circunscripción comarcal, porque, para asegurar el equilibrio representativo, teniendo en cuenta las enormes diferencias demográficas entre comarcas, habría que elevar mucho el tamaño del Parlamento. También advirtió de la poca eficacia del voto preferencial en perspectiva comparada. En cambio, reivindicó que, en circunscripciones grandes, como las tres provincias valencianas

⁵ La información ha sido obtenida del Archivo audiovisual de las Corts Valencianes, disponible en la siguiente dirección web: <https://mediateca.cortsvalecianes.es/library/items/reunio-comissio-coordinacio-organitzacio-regim-les-institucions-generalitat-2018-07-17?part=300952f1-44d3-44df-94c4-71344f660203&start=106> y <https://mediateca.cortsvalecianes.es/library/items/reunio-comissio-especial-destudi-respecte-possibilitat-duna-amplia-reforma-leacv-2016-07-05?part=39868f68-8385-4010-a334-314c428f1491&start=17> [Consulta: 18.02.2021].

(que superan ampliamente los 10 escaños), la fórmula D'Hondt tiene un comportamiento proporcional. Por último, aconsejó que, para la asignación de escaños, se tuvieran en cuenta solo los votos válidamente emitidos a candidaturas, pues, como se ha señalado, en el sistema vigente se tienen en cuenta todos los votos, incluidos los nulos.

Por su parte, la profesora García Mahamut centró su intervención en la composición de las candidaturas. En ese sentido, señaló que el artículo 44 bis de la LOREG es normativa básica, por lo que debe aplicarse también al régimen electoral de las Comunidades Autónomas, en virtud de la Disposición Adicional primera de la propia LOREG. Ello implica que la composición equilibrada de las candidaturas (40-60% como límites) es un mínimo y no un máximo y que, por tanto, las Comunidades Autónomas pueden avanzar hacia un modelo de «listas cremallera», como habían hecho previamente Andalucía, Castilla-La Mancha o Islas Baleares. Además, este tipo de ordenación de la candidatura ha sido declarado constitucional por el Tribunal Constitucional.⁶ Igualmente, advirtió de la necesidad de que el voto preferencial no afecte a la posición de cada sexo en las listas.

En julio de 2018, el profesor Martín Cubas partió de la necesidad de abordar la reforma del sistema electoral desde el consenso y el pragmatismo. Desde un punto de vista ideal, él era partidario de importar el sistema electoral alemán a la Comunitat Valenciana. Ante la imposibilidad de esto, la reforma debía partir del realismo. Martín Cubas justificaba la necesidad de la reforma en las transformaciones sociales y en la incoherencia jurídica entre el nuevo Estatuto de 2006 y la LEV. También abogó por un aumento del tamaño del Parlamento para mejorar la proporcionalidad y facilitar el trabajo interno de la Cámara y de los grupos parlamentarios. Con respecto a la barrera electoral, defendió su bajada. También se mostró favorable a la introducción de un voto preferencial, que mejoraría la relación entre representantes

⁶ Véase a este respecto las Sentencias del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de enero; 13/2009, de 19 de enero; y 40/2015, de 2 de marzo.

y representados, aunque advirtió de algunos riesgos. En general, se mostró favorable a la reforma.

También compartía la visión ideal del modelo alemán el profesor Martínez Sospedra. Y por eso consideró que la ley era tímida, aunque se mostró favorable a ella. El primer punto positivo que destaca es que pone fin a la incongruencia entre ley electoral y Estatuto en cuanto al tamaño del Parlamento. Pero criticó duramente el prorrateo, porque se mantenía un número fijo mínimo. En contra, debería apostarse por un porcentaje, que pudiera ajustarse a los cambios demográficos. Entendió que la diferencia entre circunscripciones en relación con la población de cada provincia no superaría el control de constitucionalidad si fuera examinado por el Tribunal Supremo estadounidense o el Tribunal Constitucional Federal de Alemania. También criticó la poca eficacia del voto preferencial al exigir un 10% mínimo y proponía el modelo finlandés (voto alternativo a una lista o a un candidato individual dentro de una lista, que implica también el voto a su lista).

Por su parte, la profesora Torres Díaz avaló la constitucionalidad del modelo de listas cremallera que introducía la proposición de ley; hizo una valoración del proyecto de norma desde el iusfeminismo. El voto preferencial podría afectar a la paridad, pero valoró bien que la proposición acotase el voto preferencial a cada uno de los sexos separadamente. En otro orden, también valoró bien los cambios relativos a la barrera electoral.

El profesor Barberà Aresté también era partidario de que se excluyese del voto preferencial la ordenación de la lista por sexos y valoró positivamente la mejora de la representatividad de las mujeres en política. Consideró tímida la introducción del voto preferencial. Pero en general valoró positivamente la proposición de ley, porque fijaba correctamente los objetivos que perseguía con la reforma del sistema electoral.

Por último, el profesor Simón Cosano calificó la reforma como incremental, factible y orientada a unos principios determinados: la mejora de la proporcionalidad, la transparencia y la capacidad de los

ciudadanos para participar en el proceso político. Desde esas tres perspectivas, valoró positivamente la proposición. En cuanto a la barrera electoral, señaló que la barrera doble también existía en Extremadura y Canarias. En relación con el voto preferencial, al contrario que otros comparecientes, consideró que tenía un diseño óptimo, porque era categórico y porque permitía que, si se superaba el límite de tres cruces, el voto no se considerara nulo. En cuanto a las circunscripciones y la asignación de escaños, abrió la puerta a considerar una «bolsa de restos» autonómica, que finalmente no fue contemplada. Por último, se refirió a la barrera del 10% en el voto preferencial, que era una importación del modelo sueco. Consideró positiva la introducción de ese límite, pero entendió que había margen para una discusión política sobre a qué altura situarlo (en Suecia es del 8%).

4. El proceso de reforma en la X Legislatura

Como se ha señalado, tras las elecciones de 2019, los partidos que conforman el gobierno de coalición valenciano manifestaron su voluntad de reanudar el proceso de reforma del sistema electoral valenciano y, para ello, el 22 de octubre de 2020, los síndics de los grupos parlamentarios Socialista, Compromís y Unides Podem presentaron una nueva proposición de ley electoral valenciana⁷. Este nuevo texto es, en la práctica, muy similar al presentado en la Legislatura anterior. En cuanto a los elementos analizados en este trabajo, ambas proposiciones son idénticas, con una única y relevante excepción.

En este caso, el artículo 31.5, que regula la paridad en las listas, establecía en el caso de la proposición de 2018 las llamadas *listas cremallera*. Sin embargo, el texto de 2020 incluye una nueva regulación, en la que se establece una presencia mínima de mujeres del 50% en cada tramo de dos candidatos. Además, en caso de que el último

⁷ Puede consultarse el texto de la proposición aquí: https://www.cortsvalecnianes.es/publicaciones-CV/obtenerInsercionHtmlBO?f_clave_insercion=190247369603752&idioma=es_ES [Consulta: 20.02.2021].

puesto de la lista recaiga en un tramo impar, la persona candidata deberá ser mujer. En cualquier caso, la lista debe respetar el 40% de varones en cada cinco puestos, establecido por la LOREG. En definitiva, mientras el precepto de 2018 garantizaba un 50% de cada sexo de manera alternada, el artículo 31.5 de 2020 establece la posibilidad de que haya hasta un 60% de mujeres, mientras que solo se permite un 50% de hombres como máximo. Se trata de un cambio muy significativo que, teniendo en cuenta que la tramitación parlamentaria de la proposición está en curso, será, con toda seguridad, objeto de debate. De hecho, este artículo ha sido objeto de varias enmiendas por parte de los tres grupos parlamentarios de la oposición: Popular, Ciudadanos y Vox Comunidad Valenciana. Estas enmiendas, similares, buscan suprimir el sistema establecido en la proposición y volver al sistema recogido en el artículo 44 bis de la LOREG.

En cuanto al *iter* parlamentario, la proposición de ley fue presentada y admitida a trámite en octubre de 2020 y, finalmente, con el criterio favorable del Consell, se aprobó su toma en consideración por el Pleno de las Corts Valencianes el 11 de febrero de 2021, con 51 votos a favor, esto es, uno más de la mayoría absoluta de la Cámara, pero por debajo de los dos tercios exigidos para su aprobación definitiva. A favor de la toma en consideración se mostraron únicamente los grupos parlamentarios proponentes (Socialista, Compromís y Unides Podem). En cambio, se mostraron en contra de la toma en consideración los tres grupos de la oposición (Popular, Ciudadanos y Vox), que representaron 45 votos en contra. Entre los principales argumentos de la oposición, se encontraron la falta de oportunidad política y la falta de demanda social real a favor de la modificación del sistema electoral (Diario de Sesiones de las Corts Valencianes, 2021). De acuerdo con el artículo 129.6 del Reglamento de las Corts Valencianes, una vez aprobada la toma en consideración de la proposición de ley, esta es remitida a la Comisión competente y se abre el período para la presentación de enmiendas (se excluyen las enmiendas de totalidad). En este caso, la comisión competente es la Comisión de Coordinación, Organización

y Régimen de las Instituciones de la Generalitat. El 22 de febrero de 2021 se abrió el plazo para la presentación de enmiendas al articulado, que fue ampliado sucesivamente hasta el 18 de junio de 2021. Tras la redacción del informe de la ponencia, la tramitación se encuentra ahora en la fase de debate en comisión a la espera del dictamen, que deberá ser trasladado, posteriormente, al Pleno.

En total, los grupos parlamentarios presentaron 117 enmiendas al articulado. Muchas de ellas, se corresponden con correcciones lingüísticas y de estilo, relacionadas con el lenguaje inclusivo, promocionado por los grupos parlamentarios proponentes (Socialista, Compromís y Unides Podem) y rechazado, principalmente, por el grupo parlamentario de Vox Comunidad Valenciana. También hay enmiendas presentadas por los grupos proponentes cuyo objetivo es incorporar algún tipo de matiz o una corrección menor a la propuesta. Sin embargo, también se presentaron muchas otras enmiendas destinadas a modificar sustancialmente el nuevo régimen electoral propuesto. Entre ellas, conviene detenerse en las que afectan directamente al sistema electoral.

Por ejemplo, el grupo parlamentario Ciudadanos propuso la introducción de una referencia expresa al mínimo de 20 escaños por provincia, con anterioridad al prorrateo poblacional de los escaños totales de la cámara entre provincias. Pero añade que, si una provincia alcanzase, con esos 20, el número de escaños que le correspondería proporcionalmente sin una asignación mínima previa, quedaría fuera del reparto proporcional de los escaños restantes.

Por su parte, los grupos parlamentarios Vox y Popular presentaron enmiendas dirigidas a mantener la barrera electoral en el 5% autonómico actual. Incluso, Vox propuso añadir una segunda barrera del 5% provincial. También buscaron suprimir el voto preferencial.

Por último, como ya se ha indicado, también ha sido objeto de enmienda por parte de los grupos parlamentarios de la oposición el nuevo régimen de paridad propuesto para las candidaturas. Las enmiendas se orientan a suprimirlo y sustituirlo por un régimen basado en el artículo 44 bis de la LOREG.

IV. Valoración de la propuesta de reforma. ¿Una reforma posible?

Después de haber examinado el proceso de reforma del sistema electoral valenciano, incluidas las dos proposiciones de ley, presentadas en la IX Legislatura y en la X Legislatura de las Corts Valencianes, pasamos ahora a hacer una valoración de la reforma del sistema, de sus eventuales efectos y de su posible desarrollo parlamentario.

En primer lugar, debemos señalar las causas de la reforma del sistema electoral valenciano. Si atendemos a la exposición de motivos de la proposición de ley de 2020, la reforma parte de una necesidad formal, dar cumplimiento al mandato incluido en el Estatuto de 2006 y actualizar la norma electoral al texto estatutario. Pero también parte de una necesidad sustantiva: «adaptar la regulación electoral a las demandas de la sociedad valenciana, que reclaman una democracia más abierta y participativa». No hay duda de que la reforma del EACV había generado una situación de incoherencia en el ordenamiento jurídico, con las consecuencias que ello podía tener para la seguridad jurídica. Como ejemplo, existía una absoluta contradicción entre el tamaño de las Corts Valencianes señalado por el EACV y el de la ley electoral de 1987. Ello ha provocado una extraña situación en la que, de hecho, es el President de la Generalitat el que, mediante Decreto, determina el número de escaños de la Cámara, lo que supone una anomalía que justifica la reforma de la ley electoral. Desde el punto de vista de la técnica jurídica, la reforma electoral resulta positiva y beneficiosa, ya que produce seguridad jurídica, así como un mayor respeto hacia el sistema de fuentes. La repercusión de la reforma electoral en este aspecto es compartida por otros autores (García Mahamut 2019, 230).

La segunda causa, en cambio, tiene una naturaleza más política que jurídica, cuya apreciación puede responder a diferentes puntos de vista. En cualquier caso, se trata de una reivindicación histórica de diferentes grupos políticos. En ese sentido, puede explicarse la reforma electoral como una imposición de unos grupos políticos que se han

visto históricamente perjudicados por los efectos del sistema (UPV/ Bloc/Compromís y EUPV), que exigen esta reforma como parte de un acuerdo de gobierno más amplio con el PSPV, que, si bien ha sido uno de los beneficiados por el sistema electoral, no ha sido históricamente el que más lo ha hecho (siendo este su principal adversario, el PPCV), de ahí que este partido se mostrara dispuesto a aceptar la reforma electoral.

En cuanto a la tipología de la reforma, de acuerdo con Montero Gibert y Riera Sagra (2009, 241), se trata de una reforma menor y simple, pues no se cambia el modelo o el principio electoral, ya que sigue siendo un sistema electoral proporcional (algo, que, por otra parte, viene preestablecido por la Constitución, como se ha señalado *supra*). Es una reforma menor, también, porque no hay una alteración superior al 20% del tamaño de las circunscripciones (Fernández Esquer 2017, 6, a partir de Lijphart 1994). Y se trata de una reforma simple (en contraposición a multi-nivel), porque únicamente se modifican los elementos legales, no se modifica ni el Estatuto de Autonomía ni, evidentemente, la Constitución.

Por otra parte, como señalaron algunos de los expertos que comparecieron en Comisión en la IX Legislatura, se trata de una reforma coherente, porque deja claros sus objetivos y parte de ellos para definir los elementos del sistema electoral. En ese sentido, la reforma se propone obtener una democracia *más abierta y participativa* y que las Corts Valencianes «reflejen de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana». Asimismo, también pretende «desde una visión de democracia paritaria, [...] [establecer] un sistema que garantice un mínimo de un 50% de representación de mujeres en la composición de las Corts Valencianes» (Exposición de motivos de la Proposición de Ley Electoral Valenciana). Estos fines están en sintonía con las reformas electorales que se han producido en los últimos años en los sistemas electorales autonómicos españoles, que han tenido una orientación aperturista (Canarias y Murcia) (Fernández Esquer 2017, 37). En función

de estos objetivos, se incorporan modificaciones en algunos elementos del sistema electoral.

Primero, el tamaño del Parlamento se fija en 99 escaños. Con esto, no se trata sino de dar carta de naturaleza jurídica a una situación que ya se daba de hecho desde las elecciones de 2007 y de dar solución a una verdadera anomalía que era perjudicial para el principio constitucional de seguridad jurídica.

Segundo, no se alteran las circunscripciones, que siguen siendo las provincias. En cuanto al prorrateo, se ha optado por una solución tímida y conservadora, que introduce pocos cambios, probablemente con el objetivo de no colisionar con lo dispuesto en el EACV y debido a que una reducción sustancial de los escaños asignados a Castellón sería difícil de defender ante la opinión pública de dicha provincia, lo que podría perjudicar electoralmente a los defensores de la reforma y, además, dificultar el entendimiento con los partidos de la oposición, necesarios para aprobar la reforma con dos tercios de los escaños. Sea por la razón que sea, lo cierto es que la reforma no soluciona el problema del desequilibrio, porque, como mucho, la reducción de escaños en Castellón podría ser de 2 diputados, lo que no cambiaría el coste del escaño, que en Valencia es hasta tres veces superior que en aquella provincia. Como se señaló durante las comparecencias, esta desproporción puede, en última instancia, entenderse como lesiva de la igualdad del voto. Parecen mucho más interesantes propuestas como la bolsa de restos autonómicas (que también influye a la asignación de escaños). Igualmente, podía resultar interesante que la reforma electoral incluyera una segunda medida para combatir el desequilibrado prorrateo electoral: modificar el método de asignación de escaños, que actualmente es la fórmula D'Hondt. Si bien es cierto que sin remover el suelo de 20 escaños por provincia fijado estatutariamente es difícil reducir drásticamente la sobrerrepresentación de Castellón (y tal reducción es –a mi juicio– necesaria para no lesionar el principio de igualdad de voto), optar por otra fórmula matemática (algo que, por otra parte, ocurre en otras CCAA) podría coadyuvar a reducir este

fenómeno perjudicial para las provincias más pobladas, sin necesidad de recurrir a una reforma del Estatuto de Autonomía, pues este solo indica que la fórmula de prorrateo debe ser «según criterios de proporcionalidad respecto de la población» (artículo 24 EACV).

Tercero, la fórmula electoral no se ha modificado y se mantiene la fórmula D'Hondt. A este respecto, merece la pena señalar que en circunscripciones de tamaño tan grande (40 escaños en Valencia, 35 en Alicante y 24 en Castellón), la fórmula D'Hondt arroja resultados muy proporcionales, por lo que es coherente con los objetivos de la reforma mantener esta fórmula.

Cuarto, sí que supone una innovación la nueva regulación de la barrera electoral. Como se ha visto, la barrera legal ha sido el elemento más controvertido del sistema electoral valenciano hasta la fecha. El umbral actualmente vigente del 5% autonómico es uno de los más severos en España. La propuesta de sustituir esa barrera por una barrera doble del 3% tanto a nivel autonómico como provincial es una modificación coherente con las finalidades de la reforma, porque solucionaría el problema de dejar fuera partidos con valores cercanos los 100.000 votos. Además, la introducción de una barrera doble puede interpretarse como un mecanismo para limitar o desincentivar la aparición de movimientos *provincialistas*. Esto puede entenderse como una medida para facilitar los acuerdos con la oposición. Pero qué duda cabe de que, si se acepta esta justificación, se trataría, entonces, de una medida con cierta naturaleza restrictiva, lo que es contrario al espíritu de la reforma.

No es de esperar que la reforma de la barrera electoral en los términos propuestos aumente de manera significativa el número de partidos en la Cámara valenciana, toda vez que las fuerzas políticas hoy presentes en el Parlamento obtuvieron porcentajes bastante superiores al 3%, mientras que las que no consiguieron escaño se quedaron muy por debajo de esa cifra, incluso si se atiende a los resultados por provincias. Sin embargo, dos consideraciones invitan a ser cautos a este respecto: si bien es posible que la rebaja de la barrera electoral no

implique la entrada de ninguna nueva formación, sí que pudiera servir para impedir la salida de alguna de las actualmente presentes; y, por otro lado, no debe olvidarse la volatilidad que en los últimos años ha caracterizado a la política de nuestro país (Rama Caamaño 2017, 263).

Por último, la reforma incluye modificaciones respecto a la forma de voto y de candidatura. En cuanto a la primera, se introduce el voto preferencial. Esta medida puede servir para reducir la distancia entre electores y representantes y puede dar protagonismo a los candidatos individuales. Pero, como señalaron diversos autores, el voto preferencial corre el riesgo de ser, sencillamente, ineficaz. En primer lugar, porque se ha excluido del mismo a los cabezas de lista, lo que tiene una lectura fundamentalmente elitista o de protección de la decisión de las direcciones de los partidos, a no ser que en paralelo se produzcan primarias obligatorias.⁸ En segundo lugar, porque, siguiendo el modelo sueco, se ha establecido una barrera interna dentro de la candidatura muy alta, del 10%. En ese sentido, sería interesante mantener el voto preferencial, pero con la posibilidad de que se rebajara el umbral a un porcentaje inferior.

Y en cuanto a la forma de candidatura, la proposición de la X Legislatura contiene una novedad muy relevante con respecto a la de la IX Legislatura. La primera proposición incluía el modelo de *listas cremallera* para las candidaturas. Se trataba de una medida frecuente en perspectiva comparada que, además, había sido avalada por la jurisprudencia constitucional. Además, contó con el respaldo amplio de los expertos que comparecieron en las Corts. Sin embargo, la segunda proposición ha modificado esta medida, siendo, de hecho, la única variación entre ambas propuestas. La segunda proposición incluye un mínimo de 40% de hombres en las candidaturas y de un 50% de mujeres. Posiblemente, se trate este del aspecto más controvertido de la reforma. Esta medida supondrá, sin duda, un obstáculo para obtener el apoyo de alguno de los grupos parlamentarios de la oposición,

⁸ La proposición de ley incluye también, en su artículo 68, un incentivo económico para aquellas candidaturas que celebren primarias abiertas a la ciudadanía.

indispensables para alcanzar la mayoría requerida de dos tercios de los votos. Además, en caso de que la norma finalmente llegara a aprobarse, muy probablemente esta regulación, atendiendo a las posiciones políticas de los grupos de la oposición, sería objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional y habría que ver qué interpretación daría el Alto Tribunal del precepto en cuestión y su constitucionalidad o no. Sin embargo, en ocasiones anteriores, el TC ha avalado medidas similares, como en el caso de Euskadi (STC 13/2009, de 19 de enero, FJ11). Además, cabe señalar, desde un punto de vista estrictamente técnico, las dudas que genera establecer porcentajes en tramos de dos personas (¿cuánto es el 55% o el 60% de dos candidatos, por ejemplo?). Con respecto a este aspecto de la reforma, es necesario hacer referencia también a que, si bien la introducción de un suelo del 50% de presencia de las mujeres en la candidatura supone un avance en materia de igualdad y representatividad, no es esta la única medida propuesta desde el ámbito académico. Así, se han propuesto medidas no solo en el ámbito del sistema electoral, sino del procedimiento electoral en sentido amplio, como ampliar la cobertura mediática o la financiación de aquellas candidaturas que presenten a mujeres como cabezas de lista, o medidas de naturaleza parlamentaria, como incluir la exigencia de paridad en los grupos parlamentarios o en los órganos colegiados de la Cámara (Aldeguer Cerdá y Pardo Beneyto 2019, 332).⁹

En cuanto a los efectos que podría producir una reforma como la planteada, una rebaja de la barrera electoral reduciría la desproporcionalidad del Parlamento y alejaría la posibilidad de mayorías artificiales. Además, en cuanto a los efectos psicológicos, podría preverse la pérdida de efectividad de la táctica del *voto útil*, principalmente. Asimismo, medidas como la incorporación del voto preferencial y la mayor presencia de mujeres en la candidatura

⁹ No es objeto de este estudio entrar a valorar estas propuestas que exceden del ámbito del sistema electoral. Ello no obstante, se mencionan a efectos de constatar que, en materia de igualdad entre mujeres y hombres en la esfera electoral, existen otras medidas más allá de determinados porcentajes de mujeres en las candidaturas.

podrían ayudar a incrementar la identificación de los electores con sus representantes y, en consecuencia, producir mayor representación y más legitimidad, que son funciones básicas, junto con la de producir gobierno, de los sistemas electorales. Sin embargo, cabe advertir en este punto de que interpretar la representación política únicamente en un sentido descriptivo supone una reducción peligrosa de un fenómeno muy complejo. De acuerdo con Pitkin (1987), la representación no solo se compone de congruencia (representatividad o representación descriptiva), sino también de otros elementos como la forma en que esa representación tiene lugar (por ejemplo, a través de una elección democrática), y responsabilidad (en el sentido de *actuar por*). Por ello, sería interesante que la reforma electoral incluyese también elementos dirigidos a reforzar esos otros elementos constitutivos de la relación de representación política, por ejemplo, ampliando el abanico de opciones del elector a la hora de emitir su voto (algo que esta reforma ya introduce, pero tímidamente) o materializando la previsión estatutaria de comarcalización electoral, para vincular a los diputados con circunscripciones más pequeñas. Son solo ejemplos de lo que podría ser.

Por su parte, la reducción de la barrera electoral podría facilitar la entrada de más partidos en la Cámara, lo que podría llevar a una mayor dificultad para formar gobierno. Pero esta posibilidad debe considerarse menor, debido a la mayor frecuencia con la que se han formado gobiernos de coalición a nivel autonómico en España (Matas Dalmases 2015, 14), lo que supone un bagaje a la hora de facilitar acuerdos de gobierno entre varios partidos.

En relación con la introducción del voto preferencial, creo que su introducción no surtirá efectos relevantes, por dos motivos principales: por un lado, porque se ha excluido del mismo a los cabezas de lista; teniendo en cuenta que los primeros candidatos son los más conocidos entre el electorado, lo que hace este mecanismo menos atractivo para la ciudadanía. Esto, sumado a la mayor complejidad del mecanismo y a la exigencia de un 10% de votos preferenciales para que su activación, lleva a pensar que el electorado seguirá optando por emitir un voto

categorico a favor de una candidatura. Cabría preguntarse si el deseo de inmunizar a los cabezas de lista frente al voto preferencial no implica, de hecho, que este pierda su sentido, al convertirlo, probablemente, en una herramienta extraña para el electorado. Por otro lado, hay que tener en cuenta igualmente que la evidencia empírica ha demostrado que este tipo de instrumentos suelen ser poco utilizados por la ciudadanía (Oñate 2019, 257).

En último lugar, en cuanto al proceso de reforma en sí mismo, podemos considerar que se trata de un proceso coherente en tanto que ha seguido el *iter* aconsejado por la doctrina (Pavía Miralles 2016, 130-149): elaborar un diagnóstico (tarea que se atribuyó al Observatorio), definir unos objetivos y, a partir de estos, proponer la modificación de los elementos concretos del sistema electoral. Esta coherencia, como se ha podido comprobar, fue reconocida por la mayoría de los expertos que comparecieron en sede parlamentaria y ha contribuido a la calidad técnica de la norma (que, sin embargo, siempre puede mejorarse).

Pero no es posible concluir este apartado sin hacer referencia al desarrollo del proceso de reforma. Atendiendo a la propuesta concreta de reforma y al contexto político en el que se ha presentado, consideramos que la nueva ley electoral valenciana tiene pocas posibilidades de ser aprobada finalmente por las Corts Valencianes, lo que implicaría nuevamente el fracaso de la reforma, como ya ocurrió en la IX Legislatura. Ello sucede porque el Estatuto de Autonomía obliga a que la ley se apruebe con dos tercios de los votos de la Cámara, para lo que, en la presente legislatura, es imprescindible el concurso del principal grupo parlamentario de la oposición, el Popular, o de la combinación de alguno de los demás grupos contrarios al Consell (Ciudadanos, Vox o los No Adscritos). Comparto con parte de la doctrina académica que este requisito procedimental, calificado incluso como «barrera infranqueable» (García Mahamut 2019a, 226), es demasiado alto y puede incluso desvirtuar la naturaleza del sistema parlamentario, regido (aunque no solo) por el principio de mayoría. En ese sentido, es positivo que elementos basales del

sistema democrático, como el procedimiento electoral, exijan mayorías reforzadas para su modificación, pero sería recomendable que en una eventual reforma del Estatuto de Autonomía se rebajara esta mayoría de los dos tercios a los tres quintos.

Los grupos referidos ya se mostraron contrarios a la reforma en la pasada legislatura. El hecho de haber presentado ahora prácticamente el mismo texto lleva a pensar que persistirán las razones por las que estos dos grupos se opusieron. Este previsible rechazo se sustenta también en las razones dadas por los grupos de la oposición en el debate de toma en consideración, a la que se opusieron, y en el número y en la naturaleza de las enmiendas presentadas. Además, no se aprecia un clima de consenso político favorable a una amplia mayoría parlamentaria, de dos tercios, que permita la aprobación de la reforma electoral. Así pues, se pone de manifiesto la cronificación de un grave problema para el sistema democrático: la incapacidad de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento para alcanzar acuerdos amplios sobre aquellos elementos básicos del sistema político, como es el caso del sistema electoral. Es esta la causa principal del previsible fracaso de la reforma de la ley electoral valenciana. Es, por cierto, la misma causa que hizo fracasar el inmediatamente anterior intento de reforma electoral (García Mahamut 2019a, 226).

V. Conclusiones

El objetivo de este trabajo era analizar las propuestas de reforma del sistema electoral valenciano, materializadas en dos proposiciones de ley presentadas en las IX y X Legislaturas, respectivamente. Para ello, el estudio se basaba en una metodología de estudio de caso de naturaleza cualitativa.

Las reformas de los sistemas electorales son fenómenos poco frecuentes, debido principalmente a la *ley de la inercia* (Oñate 2016, 151), pero que, en España, se han dado con mayor asiduidad en el caso de las Comunidades Autónomas que en el ámbito nacional

(Fernández Esquer 2017). Los sistemas electorales autonómicos vienen delimitados, esencialmente, por el artículo 152.1 de la Constitución, por los Estatutos de Autonomía y por las respectivas leyes electorales autonómicas. Todas las Asambleas legislativas autonómicas se eligen a partir de sistemas electorales de tipo proporcional. En el caso de las Comunitat Valenciana, el sistema electoral se regula tanto en el Estatuto de Autonomía como en la ley electoral de 1987. El sistema electoral valenciano se caracteriza, además de por su naturaleza proporcional, por estar formado por tres circunscripciones provinciales que eligen 40, 35 y 24 escaños, respectivamente (el tamaño de la Cámara es de 99 miembros). Se trata de circunscripciones grandes, en las que la fórmula D'Hondt produce una asignación de escaños entre los partidos considerablemente proporcional. Aunque el sistema cuenta con un importante elemento corrector, la barrera electoral del 5% a nivel autonómico. Por último, y como es habitual en los sistemas electorales autonómicos, las listas son cerradas y bloqueadas. En cuanto a sus rendimientos, el sistema electoral valenciano ha cumplido correctamente con las tres funciones clásicas de los sistemas electorales (producir gobierno, representación y legitimidad). Si bien es cierto que también se han observado algunas disfuncionalidades, como cierta desproporcionalidad (mayor que en otras CCAA), que ha penalizado históricamente a algunas fuerzas políticas: el umbral legal del 5% en ocasiones ha dejado sin representación a partidos con un importante nivel de apoyo de nivel regional, lo que, a su vez, ha causado que se registre un alto número de votos desperdiciados.

Por todo ello, con el cambio político acontecido en 2015, se planteó la reforma de la ley electoral valenciana. Se produjo un proceso de debate en el que participaron partidos políticos y expertos, que dio como resultado una proposición de ley que contenía cambios relevantes, como el establecimiento por ley del tamaño del Parlamento (poniendo fin a la grave anomalía según la cual es el President de la Generalitat quien determina el número de escaños a elegir), la modificación de la barrera electoral por una doble barrera

del 3% autonómica y provincial, la apertura de las listas mediante la incorporación del voto preferencial o el establecimiento de listas cremallera. Finalmente, esta proposición no llegó a votarse en Pleno, al no prever sus impulsores que se pudiese alcanzar los dos tercios de votos afirmativos necesarios para su aprobación: la ruptura del acuerdo entre PSPV, Compromís, Podemos y Ciudadanos hizo naufragar el intento reformista.

En la actual X Legislatura, los grupos parlamentarios que apoyan al Consell han vuelto a presentar la proposición, aunque con un cambio relevante: se sustituye el modelo de listas cremallera por otro en el que, a la exigencia de estas, se añade una la obligatoriedad de un mínimo de 50% y un máximo de 60% de mujeres en la lista. El día 11 de febrero de 2021, la proposición fue tomada en consideración por la Cámara, dando paso a la fase de Comisión. No obstante, es de esperar que se mantengan las diferencias expresadas por los grupos parlamentarios en la pasada legislatura, lo que hace prever que el éxito de la reforma no esté ni mucho menos asegurado. Una vez publicadas las enmiendas, habrá que atender a los próximos debates parlamentarios y a la capacidad de los grupos progresistas para persuadir al Grupo Popular (poco favorable a la reforma) o al resto de la oposición (cuyos votos, por separado, son insuficientes), para que pueda lograrse una mayoría amplia que permita aprobar la nueva norma electoral.

A mi juicio, se trata de una propuesta en la buena dirección, desde el punto de vista de su planteamiento y de los objetivos que persigue, pero también desde la perspectiva de las novedades concretas que plantea. Es necesario actualizar la norma electoral para evitar situaciones anómalas desde el punto de vista de la técnica jurídica, como la relativa al tamaño de las Cortes.

Por otro lado, el voto preferencial puede ayudar, teóricamente, a *acercar* los electores a sus representantes y a mejorar la democracia interna de los partidos. Pero, como pusieron de manifiesto los expertos, la alta barrera (10%), así como la exclusión de los cabezas de lista hacen que, en la práctica, la capacidad del voto preferencial para alterar el

orden de la lista presentada por los partidos se prevea escaso. Sería igualmente recomendable continuar investigando el rendimiento de los sistemas que incorporan el voto preferencial.

Y, por último, pero, desde luego, no menos importante, debe señalarse que, aunque la ley avanza en proporcionalidad, se trata de una reforma tímida, tal y como han puesto de manifiesto previamente otros expertos. En concreto, considero que uno de los elementos más disfuncionales del sistema electoral, el prorrateo, no ha sido debidamente abordado, lo que supone mantener las desigualdades en el valor del voto entre electores de distintas provincias de la Comunitat Valenciana. La negativa a abordar una reforma electoral más amplia que incluya el Estatuto de Autonomía mantiene un *status quo* alejado del principio de igualdad de voto. Pero, además, como se ha visto en este trabajo, la reforma de la ley electoral ha evitado medidas que, sin alterar la normativa electoral contenida en el Estatuto, podrían haber contribuido a mitigar la desigualdad entre circunscripciones.

Pero, en suma, este trabajo concluye con una reflexión que quiere ser positiva. Normalmente, los trabajos de investigación abordan reformas ya realizadas. En esta ocasión, nos encontramos en medio de un nuevo proceso de reforma electoral, lo cual permite albergar la esperanza de que la proposición de ley presentada sea un punto de partida y no de llegada y que, en el transcurso de su tramitación parlamentaria, puedan subsanarse algunas de las carencias y disfuncionalidades señaladas en este estudio, y así alcanzar un amplio consenso político. Esta última es una condición indispensable para el éxito de un sistema electoral que, en definitiva, debe servir para mejorar la manera en la que las instituciones articulan la representación democrática y salvaguardan los derechos y las libertades de los ciudadanos.

VI. Bibliografia

- Acord Ciutadà (2015): *Programa para las elecciones autonómicas 2015. Democracia*. Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/acord-ciutada-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Acord del Botànic2os (2019). Disponible en: <https://compromis.net/wp-content/uploads/2019/06/Acord-Botanic-2.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Acuerdo del Botànic (2015). Disponible en: <http://gvaoberta.gva.es/documentos/7843050/165320114/Acord+del+Botànic.pdf/da51c570-fe35-4dc4-be0b-7177ec741fa4> [Consulta: 19.02.2021].
- Aldeguer Cerdá, Bernabé, Gonzalo Pardo Beneyto (2019): «Democracia paritaria y sistema electoral valenciano: alcance institucional y propuestas de reforma», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 315-335.
- Calabuig Vanyó, María José (2021): «La nova llei electoral del Botànic: un tir al peu?», en *Fundació Nexè*. Disponible en: <https://fundacionexe.org/articulos/nova-llei-electoral-del-botanic-un-tir-al-peu/> [Consulta: 07.02.2021].
- Calvet Crespo, Jordi (2010): «El sistema electoral de les Corts Valencianes: orígens i reforma», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, pp. 225-256.
- Ciudadanos (2015): *Programa Electoral Comunitat Valenciana 2015*. Disponible en: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/Ciudadanos-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Coalició Compromís (2015): *#ConValentía. Programa de Gobierno. Elecciones a Corts 2015*. Disponible en: <https://ambvalentia.compromis.net/files/2015/05/ProgramaCorts2015CAS.pdf> [Consulta: 19.02.2021].

Diario de Sesiones de las Corts Valencianes (2021, 10 y 11 de febrero): núm. 56-X, 10 de febrero de 2021 y núm. 57-X, 11 de febrero de 2021. Recuperado de: https://www.cortsvalecianas.es/es/consulta_dscv#dsp/intervencions/clau/X%20%20%2000056000005.000/56/X/20210210/pagina/1 y https://www.cortsvalecianas.es/es/consulta_dscv#dsp/intervencions/clau/X%20%20%2000057000004.000/57/X/20210211/pagina/1 [Consulta: 19.02.2021].

Europa Press (2015, 21 de octubre de 2015): «Les Corts creará una comisión para la reforma del Estatuto de Autonomía y la Ley Electoral», *Las Provincias*. Recuperado de: <https://www.lasprovincias.es/politica/201510/21/sigue-directo-pleno-corts-20151021082007.html> [Consulta: 18.02.2021].

Fernández-Esquer, Carlos (2017): «Las reformas de los sistemas electorales autonómicos», *Ponencia presentada en el XIII Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política (AECPA)*, Universidad de Santiago de Compostela.

García Mahamut, Rosario (2018): «La reforma de los sistemas electorales autonómicos tras las elecciones de 24 de mayo de 2015: vectores políticos y jurídicos», *UNED, Teoría y Realidad Constitucional*, 41, pp. 185-212.

- (2019a): «El porqué de una urgente y necesaria reforma de la Ley Electoral valenciana», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 223-248.
- (2019b): «Presentación», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 217-219.

- Gozalbo, Marta (2018): «Así es la Ley Electoral Valenciana que quiere el Botànic», *Valencia Plaza* (edición de 15 de marzo de 2018). Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/asi-es-la-ley-electoral-valenciana-que-quiere-el-botanic> [Consulta: 18.02.2021].
- (2021a, 11 de febrero): «La reforma de la ley electoral echa a andar sin los apoyos para salir adelante», *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/reforma-ley-electoral-sin-apoyos> [Consulta: 18.02.2021].
 - (2021b, 17 de junio): «El diputado de Cs Vicente Fernández abandona el grupo y se marcha a No Adscritos», *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/el-diputado-de-cs-vicente-fernandez-abandona-el-grupo-y-se-marcha-a-no-adscritos> [Consulta: 15.09.2021].
- Gozalbo, Marta, Ximo Aguar (2018, 23 de noviembre): «El Botànic tira la toalla y quita la Ley Electoral del último pleno del año», *Valencia Plaza*. Recuperado de: <https://valenciaplaza.com/el-botanic-tira-la-toalla-y-quita-la-ley-electoral-del-ultimo-pleno-del-ano> [Consulta: 18.02.2021].
- Instituto Nacional de Estadística (INE) (2020): «Población por provincias y sexo. 2020». Recuperado de: <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=2852#!tabs-tabla>. [Consulta: 16.02.2021].
- Lijphart, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York, Oxford University Press.
- Martín Cubas, Joaquín (2016): «El Estatuto de Autonomía como marco normativo de una reforma del sistema electoral de les Corts Valencianes», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 99-129.
- Martínez Sospedra, Manuel (2007): «Sobre la necesidad de una ley electoral valenciana (los condicionantes constitucionales y estatutarios de la ley electoral)», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 18, pp. 121-145.

- Matas Dalmases, Jordi (2015): *La formación de un gobierno de coalición*, Valencia, Tirant Lo Blanch.
- Montero Gibert, José Ramón, Pedro Riera Sagra (2009): «El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma», *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, 13, pp. 225-270.
- Moreno Vázquez, Manuel (2016): «El bloque de la constitucionalidad como marco competencial en material electoral», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 55-79.
- Nohlen, Dieter (2004): *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*, Lima, IDEA.
- Oliver Araujo, Joan (2011): *Los sistemas electorales autonómicos*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- Oñate, Pablo (2016): «Balance y propuesta de reforma del sistema electoral valenciano», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 150-175
- (2019): «La reforma del sistema electoral valenciano: proporcionalidad, igualdad y participación», en Fernández Hernández, Antonio (dir.) e Ignacio Aymerich Ojea y Rosario García Mahamut (eds.): *Ética, Transparencia, Buen Gobierno y Sistema Electoral. Propuestas de Mejora de la Normativa Valenciana*, Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 249-263.
- Pavía Miralles, José Manuel (2016): «Algunas reflexiones para la reforma del sistema de elección de Les Corts», *Drets, Revista valenciana de reformes democràtiques*, 1, pp. 130-149
- Pérez Moneo, Miguel (2014): «La posible reforma del sistema electoral de la Comunidad Valenciana», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 31, pp. 129-153.
- Pitkin, Hanna (1985): *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- PPCV (2015): *Elecciones Autonómicas Mayo 2015. Programa de Gobierno Comunitat Valenciana*. Recuperado de: <http://servicios>.

- lasprovincias.es/documentos/ppcv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf [Consulta: 20.02.2021].
- PSPV-PSOE (2015). *2015 Elecciones autonómicas. Programa electoral*. Recuperado de: <http://servicios.lasprovincias.es/documentos/pspv-programa-electoral-municipales-autonomicas-2015.pdf> [Consulta: 19.02.2021].
- Rama Caamaño, José (2017): «Ciclos electorales y sistema de partidos en España, 1977-2016», *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, 34, pp. 241-266.
- Unides Podem (2019): *Programa electoral. Elecciones autonómicas Comunitat Valenciana*. Recuperado de: https://cvalenciana.podemos.info/wp-content/uploads/PR_electoral_val2019_cast_interactivo.pdf [Consulta: 19.02.2021].
- Uribe Otalora, Ainhoa (2010): «La evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral: balance y perspectivas de futuro de la representación de las valencianas y los valencianos», *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, pp. 319-349.

Normativa y jurisprudencia

- Constitución Española.
- Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.
- 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 Comunitat Valenciana.
- Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.
- Reglamento de las Corts Valencianes.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 38/1983, de 16 de mayo.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, de 25 de noviembre.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 12/2008, de 29 de febrero.
- Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009, de 19 de enero.

Sentencia del Tribunal Constitucional 197/2014, de 4 de diciembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 15/2015, de 5 de febrero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 40/2015, de 2 de marzo.