

# 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

**AINHOA URIBE OTALORA**

Profesora adjunta de Ciencia Política

Universidad CEU-Cardenal Herrera

## Resumen

El presente artículo tiene como objeto analizar la evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral, con la finalidad de extraer las conclusiones oportunas sobre cómo ha cambiado en el tiempo la representación de los ciudadanos/as que gozan de la condición política de valenciano/a. Para ello, tras una breve introducción sobre el concepto de representación, el artículo se divide en tres apartados. El primero realiza un recorrido por el marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana, desde sus orígenes hasta la actualidad. El segundo estudia el incremento de diputadas en los escaños de Les Corts desde sus primeras legislaturas, al tiempo que analiza el impacto real de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres, para verificar si, en el caso de Les Corts, ha sido la aprobación de la citada ley lo que ha marcado un punto de inflexión en la representación de las valencianas o si, por el contrario, éstas ya se encontraban en una situación de paridad antes de la inclusión del artículo 44 *bis* a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), en aplicación de lo dispuesto en la LO 3/2007. Por último, se presenta un balance final en torno a las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación del conjunto de las valencianas y los valencianos.

## Resum

Aquest article té com a objecte analitzar l'evolució de Les Corts Valencianes a la llum del sistema electoral, amb la finalitat d'extraure les conclusions oportunes sobre com ha canviat en el temps la representació dels ciutadans i de les ciutadanes que gaudeixen de la condició política de valencià i de valenciana. Per a això, després d'una breu introducció sobre el concepte de representació, l'article es divideix en tres apartats. El primer fa un recorregut pel marc jurídic del sistema electoral de la Comunitat Valenciana, des dels

orígens fins a l'actualitat. El segon estudia l'increment de diputades en els escons de Les Corts des de les primeres legislatures, alhora que analitza l'impacte real de la Llei orgànica 3/2007, d'igualtat entre dones i homes, per verificar si, en el cas de Les Corts, ha estat l'aprovació de la llei esmentada el que ha marcat un punt d'inflexió en la representació de les valencianes o si, per contra, aquestes ja es trobaven en una situació de paritat abans de la inclusió de l'article 44 *bis* en la Llei orgànica de règim electoral general (LOREG), en aplicació del que hi ha disposat en la LO 3/2007. Finalment, es presenta un balanç final entorn de les conseqüències del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representació del conjunt de les valencianes i els valencians.

### Abstract

This present article has the objective of analyzing the evolution of the Valencian Courts in the light of the election system with the aim of drawing the appropriate conclusions about the fact that how the citizenship representation has changed over time. For that, after a short introduction on the concept of representation, this article is divided into 3 sections. First of all, it draws the trajectory through the legal framework of the election system in the Valencian Community, from its origins to the current situation. Second of all, it analyzes the increase of congresswomen in the Valencian court seats from its early terms, as well as it analyzes the real impact of the Fundamental law 3/2007 on equality between men and women. This one tries to verify if the approbation of the mentioned law has become a turning point in the representation of the Valencian women or, if the contrary, these women were already in an equal situation even before the approbation of the article 44 *bis* to the Fundamental law of the Régimen Electoral General (LOREG), according to the disposition of the Fundamental law 3/2007. And third of all, a balance sheet is presented about the consequences of the election system in the Valencian Community on the representation of the group of Valencian women and men.

### Sumario

- I. Introducción: el sistema electoral como mecanismo de representación
- II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana
  1. El influjo estatal sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana
  2. El marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana
- III. La inclusión de la perspectiva de género en Les Corts: la paridad entre los diputados y diputadas
  1. La sensibilización con la promoción de la igualdad en las cámaras legislativas: la LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres
  2. Evolución de la presencia de hombres y mujeres en los escaños de Les Corts
- IV. Las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación de los valencianos y las valencianas: consideraciones finales
- V. Bibliografía

## I. Introducción: el sistema electoral como mecanismo de representación

El sistema electoral consiste en el conjunto de regulaciones técnicas mediante las cuales los electores expresan su voluntad en votos y éstos se convierten en escaños. Pero además de ello, el sistema electoral permite articular la representación de los ciudadanos y las ciudadanas en su conjunto, de ahí la importancia y relevancia de su estudio.

En efecto, la representación es una pieza clave del Estado moderno y, en particular, del Estado Constitucional y de nuestras democracias. Pero ¿qué es exactamente la representación? Se trataría de un mecanismo de sustitución, mediante el cual, como señala Friedrich,<sup>1</sup> la representación pasa a ser un modo de ejercicio del poder a través de una mediación, es un medio de ejercer influencia sobre los gobernantes por parte de los gobernados. Lo expuesto viene a suponer una de las características de lo que Benjamin Constant calificó como la «libertad de los modernos», es decir, la utilización de la representación en las tareas de gobierno, en lugar de la participación directa, propia del mito griego y, por tanto, de la «libertad de los antiguos».

Por ende, el mecanismo de la representación a través de las elecciones es el procedimiento de legitimación y de formación de las grandes decisiones políticas más convenientes, según Bobbio, para canalizar la participación popular.<sup>2</sup> Asimismo, siguiendo a Dowse-Hughes, las elecciones son un mecanismo social para sumar preferencias de particulares, atribuyendo a un grupo reducido la función de ocupar temporalmente cargos representativos de autoridad.<sup>3</sup> E incluso es un mecanismo de competición política, desde la perspectiva de Shumpeter.<sup>4</sup> Existen otras formas de participación que permiten conformar la voluntad general, pero, como destaca Nohlen, las elecciones se diferencian por su procedimiento.<sup>5</sup> De hecho es su carácter representativo lo que las distingue de los sistemas autoritarios, en opinión de Duverger.<sup>6</sup>

Las elecciones son una cuestión central dentro del análisis jurídico, politológico y sociológico, que fue estudiado en un principio por John Stuart Mill,<sup>7</sup> y más recientemente por autores como Rokkan,<sup>8</sup> Duverger,<sup>9</sup> Lijphart,<sup>10</sup> Sartori<sup>11</sup> o Linz.<sup>12</sup> De hecho, se celebran numerosos congresos y se publican también muchas monografías, obras colectivas y revistas que se dedican en exclusiva al análisis del sistema electoral. La razón es evidente, los procesos electorales constituyen el elemento central en la configuración del sistema político-constitucional y, por ello, son pieza clave del Estado democrático, además de que garantizan el pluralismo político, valor superior del ordenamiento jurídico español (artículo 1.1 CE). Hasta el punto de que hay quien afirma que la existencia de elecciones es el elemento determinante del sistema político democrático y de la propia condición de ciudadano. La razón de ello radica en que las elecciones cumplen tres funciones principales: producen representación, producen gobierno y producen legitimación, como sostienen Carreras y Vallés,<sup>13</sup> Nohlen<sup>14</sup> o Dowse y

1 Vid. Friedrich, C.J., *El hombre y el gobierno. Una teoría empírica de la política*, Tecnos, 1968.

2 Vid. Bobbio, N., *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1982.

3 Vid. Dowse, R.E. y J. Hughes, *Sociología política*, Alianza, 1982.

4 Vid. Schumpeter, J.A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, 1968.

5 Vid. Nohlen, D., *Sistemas electorales del mundo*, CEC, 1981.

6 Vid. Duverger, M., *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1970.

7 Vid. Stuart Mill, J., *Del gobierno representativo*, Tecnos, 2007.

8 Vid. Rokkan, S., *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, 1982.

9 Vid. Duverger, M., *Los partidos políticos*, FCE, 2002.

10 Vid. Lijphart, A., *Modelos de democracia: formas de gobierno y su evolución en treinta y seis países*, Ariel, 2000, y *Las democracias contemporáneas*, Ariel, 2001.

11 Vid. Sartori, G. *Elementos de Teoría Política*, Alianza, 1992.

12 Vid. Linz, J., *La quiebra de las democracias*, Alianza, 1996.

13 Vid. Carreras, F. de y J.M. Vallés, *Las elecciones*, Blume, 1977.

14 Vid. Nohlen, D., *op.cit.*, 1981.

Hughes.<sup>15</sup> En consecuencia, el artículo 23 de la Constitución consagra el derecho de participación política en elecciones periódicas por sufragio universal.

Si las elecciones pueden considerarse entonces uno de los centros sobre los que pivotan nuestras democracias, resulta fundamental comprender los elementos que integran un sistema electoral. A saber, ¿qué tipo de mecanismos y regulaciones técnicas articulan la transformación de las preferencias ciudadanas, o votos, en escaños? De forma muy sumaria, se podría decir que el sistema electoral no se refiere a la totalidad del derecho electoral en sentido amplio, sino sólo a una parte que tiene que ver con la traducción de las preferencias primero en votos y luego en escaños (por ejemplo, se excluyen cuestiones como la financiación de los partidos, el reparto de la publicidad en los medios televisivos públicos, etc.). Por tanto, el sistema electoral integra: el derecho de sufragio activo y pasivo; la forma de las candidaturas; la forma en que se emite el voto; la división del territorio en circunscripciones; el procedimiento de recuento de los votos; y la distribución de escaños.<sup>16</sup>

Atendiendo a la combinación de esos elementos, existen muy variadas clasificaciones sobre los sistemas electorales, aunque lo más normal es reducirlos a tres grandes grupos: los sistemas que emplean fórmulas mayoritarias, los que utilizan fórmulas proporcionales y los llamados sistemas mixtos. Si bien, el pionero al respecto, en materia comparada, Arend Lijphart,<sup>17</sup> los redujo a dos grandes grupos: las democracias mayoritarias, que siguen el modelo de Westminster, según el cual es la designación de un gobierno determinado la finalidad primaria y principal del proceso electoral; y las democracias consociativas, que tienden a priorizar la finalidad de dar expresión fiel a la opinión y sus fracturas y, consiguientemente, a ordenar su sistema institucional según criterios proporcionalistas, como sucede en España. En cualquier caso, no es la fórmula el principal elemento que determina el efecto mayoritario o proporcional del conjunto del sistema electoral, sino que existen otros factores centrales, como el tamaño de la circunscripción o los umbrales. Es mucha la literatura, al respecto, centrada en estudiar los efectos de los sistemas electorales.<sup>18</sup> En España, por ejemplo, es reiterada la crítica sobre los efectos mayoritarios que produce nuestro sistema electoral y la necesidad de reformarlo, lo que ha dado lugar a estudios muy interesantes,<sup>19</sup> así como

15 Vid. Dowse, R. E. y J. Hughes, *op.cit.*, 1982.

16 Vid. Martínez Sospedra, M., J. Marco Marco, A., Uribe Ojalora, A., *Los sistemas electorales. Un estudio comparado*, Tirant lo Blanch, 2007.

17 Vid. Lijphart, A., *op.cit.*, 2000.

18 Se pueden citar, entre otras, las siguientes: Duverger, M., *op.cit.*, 1970; Rae, D. W., *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Citep, 1977; Nohlen, *op.cit.*, 1981; Sartori, *op.cit.*, 1992; Cox, G. W., *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Gedisa, 2004; Colomer, J. M., «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003, pp. 39-63.

19 Véanse, en este sentido, las reflexiones de Montero, J. R. y P. Riera, *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, 2008, en <www.consejo-estado.es>; Torres del Moral, Antonio, «La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo», en UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 51-111. Fernández-Miranda, Alfonso, «Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados», en UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 19-46; Martínez Sospedra, M. y A. Uribe Ojalora, «La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70, 2008, pp. 47-103.

a la petición por parte del gobierno de Rodríguez Zapatero al Consejo de Estado de pronunciarse en torno a la cuestión, que se tradujo en el Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, emitido el pasado 24 de febrero de 2009.

El sistema electoral valenciano se inspira en el modelo establecido para las Cortes Generales, por lo que arrastra buena parte de sus bondades, pero también de sus defectos. En esta línea, el presente artículo tiene como objeto analizar la evolución de Les Corts Valencianes a la luz del sistema electoral, con la finalidad de extraer las conclusiones oportunas sobre cómo ha cambiado en el tiempo la representación de los ciudadanos que gozan de la condición política de valenciano/a. Para ello, el artículo se divide en tres apartados. El primero realiza un recorrido por el marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana, desde sus orígenes hasta la actualidad, subrayando las peculiaridades propias del sistema valenciano y las características comunes al modelo español. El segundo estudia el incremento de diputadas en los escaños de Les Corts desde sus primeras legislaturas, al tiempo que analiza el impacto real de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres, para verificar si, en el caso de Les Corts, ha sido la aprobación de las citadas leyes lo que ha marcado un punto de inflexión en la representación de las valencianas o si, por el contrario, éstas ya se encontraban en una situación de paridad antes de la Ley 9/2003 o de la inclusión del artículo 44 *bis* a la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (LOREG), en aplicación de lo dispuesto en la LO 3/2007. Por último, se presenta un balance final en torno a las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación del conjunto de las valencianas y los valencianos.

## II. El sistema electoral de la Comunitat Valenciana

La Constitución, en su artículo 152, dispone que las Comunidades Autónomas tendrán una organización institucional basada en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional, un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros.

Partiendo de esta base, la normativa electoral de la Comunitat Valenciana está conformada por:

- 1) el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana;
- 2) la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, que tiene carácter básico desde el artículo 1 al 42;
- 3) la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana;

4) el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Generalitat de disolución de les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas.

Sin embargo, si algo ha marcado fuertemente el diseño del sistema electoral valenciano, como ha ocurrido en el resto de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) ha sido la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (en adelante LOREG) y sus antecedentes jurídicos. En consecuencia, a continuación se presenta una breve reflexión sobre la influencia de los primeros acuerdos electorales habidos en España durante la transición, que sirve de marco introductorio al análisis del sistema electoral de la Comunitat Valenciana.

### **1. El flujo estatal sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana**

Tras la muerte de Franco es cuando se producen los primeros acuerdos en materia electoral que configurarán nuestro actual sistema, cuyos antecedentes son la Ley para la Reforma Política (LRP), de enero de 1977, y el Decreto Ley de Normas Electorales, de marzo de 1977. A la hora de plantear las nuevas reglas del juego democrático se huye del modelo republicano, por diversos motivos, entre los que destaca el hecho de que el sistema mayoritario había producido una inestabilidad política y una polarización electoral, peligrosa para la estabilidad que se buscaba. Sólo la formación Alianza Popular seguía defendiendo el empleo de una fórmula electoral mayoritaria, mientras al otro lado de la balanza el acuerdo era unánime: el sistema debía ser proporcional. Partiendo de esta idea, la Ley para la Reforma Política estableció el marco de referencia sobre el que se debían construir los nuevos pilares electorales: la provincia como circunscripción electoral, el empleo de una fórmula mayoritaria para la elección del Senado y una fórmula proporcional para la elección del Congreso de los Diputados, combinada ésta última con dispositivos correctores de la proporcionalidad y una barrera mínima de votos.

De forma precisa, la disposición transitoria primera de la LRP estipulaba lo siguiente: «El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 Diputados y elegir 207 senadores, a razón de cuatro por provincia y uno más por cada provincia insular: dos por Ceuta y dos por Melilla. Los senadores serán elegidos por sufragio universal, directo y secreto de los españoles mayores de edad que residan en el respectivo territorio.

Las elecciones al Congreso se inspirarán en criterios de representación proporcional, conforme a las siguientes bases:

- 1.<sup>a</sup> Se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso.
- 2.<sup>a</sup> La circunscripción electoral será la provincia, fijándose un número inicial de Diputados para cada una de ellas.

Las elecciones al Senado se inspirarán en criterios de escrutinio mayoritario.»

Posteriormente, el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, recogiendo el mandato de la LRP, desarrolló los elementos anteriores. Por un lado, en el Senado, se atribuían cuatro senadores por distrito provincial y se empleaba una fórmula electoral mayoritaria, mediante la variante del voto plural limitado, en tanto que los ciudadanos no escogen directamente a todos los Senadores. En el Congreso, el principio de representación a aplicar debía ser proporcional y la fórmula D'Hondt. Su tamaño quedaba establecido en 350 Diputados elegidos en circunscripciones pequeñas, de carácter provincial. Se asignaba además un número mínimo de dos Diputados por provincia y el resto en función de la población. El conjunto se completaba con una barrera electoral del 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

La cuestión relevante, llegados a este punto, es ¿por qué se adopta este modelo y no otro? Es de sobra conocido que las elecciones constituyen el elemento clave de la configuración del sistema político, dentro del modelo de democracia representativa. Sin embargo, los sistemas electorales no producen resultados neutros que supongan una traslación directa de los deseos de la población sobre el reparto de escaños. De ahí que habría que diferenciar entre las mayorías naturales y las mayorías artificiales, esto es, las que se forman en el cuerpo electoral y las que son producto de la aplicación de los distintos elementos de cada sistema electoral.<sup>20</sup>

A este respecto cabe recordar que, cuando se negocia la Ley de Reforma Política se parte de la base de la teoría de Maurice Duverger, politólogo que estudia la existencia de una relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos. Según él, los sistemas mayoritarios<sup>21</sup> tienden al bipartidismo, mientras que los sistemas proporcionales tienden al pluripartidismo. Este hecho preocupaba mucho durante la transición porque existían numerosas formaciones políticas y se consideraba que ello podía generar inestabilidad a la futura democracia española, de modo que era imprescindible que el sistema electoral redujera el número de partidos parlamentarios.

La Alianza Popular se mostraba particularmente preocupada por la cuestión y prefería recurrir al modelo mayoritario de Westminster, pero se desconocía realmente cómo iba a reaccionar el electorado español ante los primeros comicios democráticos. De ahí que, ante el riesgo de perderlo todo en unas elecciones mayoritarias, por un

20 Como recuerdan José Ramón Montero y Pedro Riera, uno de los redactores del Decreto-Ley de 1977, Oscar Alzaga, reconoció haber recibido el encargo de diseñar un sistema «que permitiera a Unión de Centro Democrático (UCD) alcanzar la mayoría absoluta de escaños en el Congreso con sólo el 36-37 por 100 de los votos, justamente el porcentaje que le auguraban las encuestas». Fuente: Alzaga, Oscar, según José Ramón Montero y Pedro Riera, *op.cit.*, 2008, p.8, en <www.consejo-estado.es>

21 Duverger, al desarrollar sus tesis en *Les Parties Politiques* (1954), si bien conoce que son muchos los elementos que conforman el sistema electoral

y que influyen por tanto en la configuración de las mayorías artificiales, como las circunscripciones, las barreras electorales, etc., asocia el sistema electoral a la fórmula. De modo que, según Duverger, cuando se aplican fórmulas mayoritarias el sistema electoral tiene un efecto que reduce el número de partidos parlamentarios hasta el bipartidismo, mientras que las fórmulas proporcionales permiten el pluripartidismo. *Vid.* Duverger, Maurice, *op.cit.*, 1979.

lado, y el riesgo de la fragmentación parlamentaria, por otro, el gobierno de Adolfo Suárez se decantó por la opción de articular un sistema proporcional impuro con efectos mayoritarios, a través de los mencionados dispositivos correctores. El resultado fue que, tras las elecciones de 1977, la sopa de letras de los partidos electorales que se presentaban como candidatos quedó reducida a poco más de una decena de partidos parlamentarios. Para muestra un botón: en la tabla 1 se vislumbra que la primera legislatura del Congreso contó con 14 partidos parlamentarios, de los cuales sólo 7 tenían la magnitud suficiente como para disponer de un grupo propio.<sup>22</sup>

Tabla 1. Número de partidos parlamentarios (P. PAR.), 1978-2008

LEGISLATURA	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX
N.º P. PAR	14	10	11	13	12	14	12	14	10
N.º PARTIDOS RELEVANTES*	7	6	7	7	7	6	7	7	4

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

(\*) Por partido relevante se entiende aquel que alcanza la suficiente representación parlamentaria como para permitirle la formación de grupo parlamentario propio en el Congreso.

El objetivo perseguido, de reducir la fragmentación parlamentaria se consigue claramente gracias a la LRP y al Decreto-ley de 1977, pero éste último tenía una vigencia limitada: su misión era regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, para constituir las nuevas Cortes Generales. No obstante lo cual, las elecciones generales de 1979 y las de 1982 también siguieron los criterios marcadas en el citado Decreto-ley, máxime cuando la Constitución de 1978 elevó a rango constitucional el citado marco electoral, aunque remitía a una futura Ley Orgánica el desarrollo del sistema electoral español. Ley que tardó, paradójicamente, siete años en aprobarse.

En esos siete años, el panorama político español dio un giro copernicano cuando, en las elecciones generales de 1982, arrasa en las urnas el PSOE. Entonces, al nuevo gobierno socialista no le parece tan urgente modificar los principios básicos de un sistema electoral que, en primer lugar, le ha llevado al poder, y en segundo lugar y más importante, le ha concedido una prima en términos de escaños sobre el porcentaje de votos válidos emitidos. No en vano, el sistema electoral español, tal y como estaba configurado entonces (y hoy también) tenía dos efectos perversos: uno, reducir el número de partidos parlamentarios, otro, sobrerrepresentar a los grandes partidos y a aquellos más pequeños pero que cuentan con los votos muy concentrados en una provincia (léase los nacionalistas), en detrimento de formaciones que tienen sus apoyos muy dispersos por el panorama nacional (tal era el caso del Partido Comunista, entonces, o de Izquierda Unida y UPyD ahora). Véase, en este sentido, la tabla 2 sobre concentración de votos y primas en términos de escaños.

<sup>22</sup> Vid. Para más información sobre los efectos del sistema electoral español en el Congreso de los Diputados el artículo de Martínez Sospedra, Manuel y Ainhoa Uribe Otalora, «La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70, 2008, 35 pp.

Tabla 2. Concentración de escaños en los dos primeros partidos  
Elecciones al Congreso 1977-1982

ELECCIONES	1.º PARTIDO				2.º PARTIDO			
	VOTOS %	ESCAÑOS N.º	%	ESC.-VOTOS PRIMA %	VOTOS %	ESCAÑOS N.º	%	ESC.-VOTOS PRIMA %
1977	34,44	166	47,43	+ 12,99	29,32	118	33,71	+ 4,39
1979	34,84	168	48,00	+ 13,16	30,40	121	34,57	+ 4,17
1982	48,11	202	57,71	+ 9,60	26,36	107	30,57	+ 4,21

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

La consecuencia inmediata es pues que cesan las reivindicaciones socialistas de la transición, sobre la necesidad de hacer más proporcional nuestro sistema electoral, y la nueva Ley Orgánica de Régimen Electoral General asume, como es obvio, las directrices marcadas por la Constitución, optando, una vez más, por mantener los dispositivos correctores del modelo anterior.

Así, para el Congreso de los Diputados, el artículo 68 CE establece que los miembros del Congreso serán elegidos en circunscripciones provinciales –salvo en el caso de Ceuta y Melilla–, y que cada circunscripción electoral debe tener una representación mínima inicial, asignándose los restantes escaños hasta el límite previsto (300-400 Diputados) de manera proporcional a la población.

La LOREG precisa más el precepto constitucional y acota el número de Diputados a 350 (artículo 162.1) y el mínimo inicial a dos Diputados por provincia (art. 162.2), excepto en Ceuta y Melilla donde se parte de uno. Este mínimo conlleva que ya estén repartidos *a priori* 102 Diputados (100 en las 50 provincias, más los de las Ciudades Autónomas). Los 248 restantes se asignarán, según población. Las reglas vienen fijadas en el artículo 162.3 de la LOREG: para saber cuántos Diputados se reparten por población, se divide el total de población de derecho de la provincia entre la cuota de reparto, que es 248. Sólo en Ceuta y Melilla, el sistema es mayoritario y es proclamado directamente electo el candidato que haya obtenido mayor número de votos.

Al establecerse una representación mínima por circunscripción, unido a la limitación del número de puestos elegibles, se aboca a que en las grandes circunscripciones cada elegido tenga que representar a fracciones de población muy superiores a las representadas por los elegidos en las pequeñas o medianas, y, en consecuencia, a atribuir al voto de los electores de una circunscripción mayor eficacia que al de los pertenecientes a otra.<sup>23</sup> Así, tomando como ejemplo la actual legislatura, la media nacional es de un Diputado por cada 129.145 habitantes, pero hay 175 Diputados que representan cada uno a 154.938 españoles, mientras que, en el otro extremo, 28 Diputados representan cada uno a 62.061 españoles, como se resume en la tabla 3.

23 Garrido Falla, Fernando *et al.*, *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2001, p. 1138

Tabla 3. Cuota diputados/población 2008

CIRCUNSCRIPCIÓN	POBLACIÓN	ESCAÑOS	CUOTA	RATIO
			1 DIPUTADO/ N.º HABITANTES	SIENDO LA CUOTA TOTAL 1/129.145 IGUAL A 100 %
1 millón o más	27.114.142	175	1/154.938	120 %
750.000-1 mill.	4.113.938	33	1/124.665	97 %
500-750.000	7.699.448	68	1/113.227	88 %
250-500.00	4.236.192	46	1/92.091	71 %
Menos 250.000	1.737.718	28	1/62.061	48 %
TOTAL	45.200.737	350	1/129.145	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

Volviendo al artículo 68 CE, para el reparto de los escaños por provincias, éste sólo exige que se sigan «criterios de representación proporcional», por lo que la LOREG recurre a una fórmula proporcional, que corresponde a la modalidad de las fórmulas del divisor, denominada «D'Hondt». El cálculo consiste en dividir los votos válidos emitidos (VVE) de cada candidatura entre una serie de divisores: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, etc., hasta «n», siendo «n» el número total de escaños a repartir en la circunscripción. Los cocientes más elevados resultantes de las divisiones son quienes obtienen los escaños (hasta llegar a «n»), por orden de mayor a menor cociente. Posteriormente, la atribución de los escaños a los candidatos que aspiran al mismo se produce en el orden numérico de situación en la lista. La fórmula D'Hondt, como todas las inspiradas en el principio matemático de la media mayor, exige de distritos grandes o muy grandes para dar un rendimiento proporcional y, en razón de la estructura de la serie numérica que se emplea al efecto de establecer la cifra repartidora, tiende a beneficiar siempre a los partidos grandes de ámbito nacional y/o a los pequeños que tienen sus votos muy concentrado en alguna provincia (en bastiones), es decir, los partidos que son «grandes» en su provincia, pese a que a nivel nacional tengan escaso peso. Por el contrario, existen otras series de divisores, como la Saint-Lägue, con una secuencia más espaciada en números impares (1, 3, 5, 7... n), o la serie Udda (1.4, 3, 5, 7... n) que favorecen en menor medida a las grandes y perjudican en menor medida a las formaciones medianas y pequeñas. E incluso cabe optar por las llamadas fórmulas del cociente, que permiten repartir los restos de votos de cada partido, resultando más proporcional el saldo de escaños alcanzado que con las fórmulas de divisor como la D'Hondt.<sup>24</sup>

La combinación de la fórmula D'Hondt con los distritos de un tamaño pequeño-mediano producen unos resultados desalentadores en términos de proporcionalidad, como puede verse en la tabla 4, que recoge los datos de concentración de los escaños entre los dos principales partidos, desde 1977 hasta el año 2008.

<sup>24</sup> Véase una explicación más completa sobre las fórmulas electorales proporcionales en Martínez Sospedra, M., J. Marco Marco, A., Uribe Otalora, *op. cit.*, 2007, pp. 130-145.

Tabla 4. Concentración de escaños en los dos primeros partidos  
Elecciones al Congreso 1977-2008

ELECCIONES	1.º PARTIDO				2.º PARTIDO			
	VOTOS %	ESCAÑOS		ESC.-VOTOS PRIMA %	VOTOS %	ESCAÑOS		ESC.-VOTOS PRIMA %
		N.º	%			N.º	%	
1977	34,44	166	47,43	+ 12,99	29,32	118	33,71	+ 4,39
1979	34,84	168	48,00	+ 13,16	30,40	121	34,57	+ 4,17
1982	48,11	202	57,71	+ 9,60	26,36	107	30,57	+ 4,21
1986	44,06	184	52,57	+ 8,51	25,97	105	30,00	+ 4,03
1989	39,60	175	50,00	+ 10,40	25,79	107	30,57	+ 4,78
1993	38,78	159	45,43	+ 6,65	34,76	141	40,29	+ 5,53
1996	38,79	156	44,57	+ 5,78	37,63	141	40,29	+ 2,66
2000	44,52	183	52,29	+ 7,77	34,16	125	35,71	+ 1,55
2004	42,64	164	46,86	+ 4,22	37,64	148	42,29	+ 4,65
2008	43,64	169	48,29	+ 4,65	40,11	154	44,00	+ 3,89

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Ministerio del Interior en <www.elecciones/mir.es>.

Como puede verse en la tabla, el primer partido es que el obtiene las mayores primas, si bien, tanto el primero como el segundo partido consiguen beneficios positivos en términos de escaños desde 1977 hasta el año 2008. No obstante lo cual, las primas de ambos se han ido reduciendo en el tiempo, hasta el punto de que el partido ganador de las elecciones obtenía, en el año 1977, un saldo positivo del 12,99 por ciento en términos de escaños y, en el año 2008, la prima se redujo a un 4,65 por ciento. Ello obedece a dos motivos fundamentales: uno de carácter permanente, otro de corte coyuntural.

El factor permanente en el tiempo reside en el hecho de que un tercio de los Diputados se distribuye de acuerdo a la población, pero hay provincias (las más rurales y menos desarrolladas) que están perdiendo de forma constante población, lo cual implica que pierden gradualmente parte de sus Diputados. Estas provincias se ubican fundamentalmente en Comunidades Autónomas como Castilla y León, Galicia o Aragón, las cuales ya no confieren tantas primas en sus distritos al partido ganador como lo hacían antaño.

El factor coyuntural responde a la ausencia de un partido de centro desde 1993 con representación y votación significativa. Esto es, el voto de los ciudadanos se concentra en torno a dos partidos políticos, el Partido Socialista y el Partido Popular, que reclaman para sí el espacio del centro. Es decir, a medida que PP y PSOE acumulan más votos, no quedan muchos escaños libres para otros partidos. No obstante lo cual, los partidos nacionalistas, al tener sus votos concentrados en pequeños bastiones, consiguen representación, lo que evita un bipartidismo estricto.<sup>25</sup>

Para finalizar la reflexión cabe recordar que la aplicación de la fórmula cuenta con un filtro previo: la barrera electoral, que en el Congreso de los Diputados se sitúa en el 3 por ciento, de los votos válidos emitidos en el distrito, y que deja fuera a las formaciones

25 *Ibidem*

políticas más minoritarias. La barrera ha sido duramente criticada desde diversos sectores, pero la jurisprudencia ha reconocido la constitucionalidad de la misma (*Vide* STC 75/1985).

En cualquier caso, contrariamente a lo que se suele decir, el impacto de la barrera electoral existente es muy reducido. De hecho, sólo ha tenido capacidad de exclusión en un caso: la del Centro Democrático y Social (CDS) en la circunscripción de Madrid en las legislativas de 1993 (que obtuvo el 2,99 por ciento de los válidos en Madrid); pese a lo cual, es verdad que los afectados por la misma son mayoritariamente partidos nacionales de apoyo difuso (IU, UPYD). Dichas formaciones, excluidas por la barrera del 3 por ciento, sí superarían un límite más bajo, próximo al 1 por ciento, como el neerlandés o el israelí. Hecho que no ocurriría con los cientos de pequeñas candidaturas que se presentan habitualmente a las elecciones.

La LOREG podría haber dado un paso más, respetando los principios constitucionales y, por ejemplo, en el Congreso de los Diputados, modificar el tipo de listas (cerradas y bloqueadas); eliminar o rebajar la barrera electoral; optar por otra fórmula electoral distinta a D'Hondt, ya que la Constitución establece que el reparto de escaños se hará de manera proporcional, pero no fija la fórmula en cuestión a aplicar; reducir el mínimo inicial de dos diputados por provincias a uno por provincia, repartiendo los restantes por población, manteniendo el número de 350 diputados o bien elevando el techo a los 400 escaños, sin necesidad de reforma constitucional. Pero ése no fue el camino seguido.

Una situación similar se produce cuando se va desarrollando el Estado de las autonomías español y las CC.AA. tienen que diseñar sus respectivos métodos de formación de las cámaras autonómicas. De hecho, todas las CC.AA. para la elección de sus respectivas Asambleas copia el sistema de elección del Congreso, al optar por la fórmula D'Hondt y aplicar una barrera electoral. Si bien, las barreras son diferentes en cada caso, como también lo es la circunscripción electoral.

Concretamente, los distritos, por lo general, coinciden con la provincia, excepto en lo archipiélagos canario y balear, en Asturias y en Murcia, donde se ha subdividido el territorio en distritos internos por tratarse de Comunidades uniprovinciales. No ocurre lo mismo en las demás Comunidades uniprovinciales, que han optado por el distrito único. Por otro lado, todas las CC.AA. han optado por la barrera del 3 por ciento, excepto Canarias, donde existe una polémica doble barrera (el 6 por ciento regional y el 30 por ciento insular de los votos válidos),<sup>26</sup> y otras cinco CC.AA. donde rige el 5 por ciento como barrera. Son: Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, País Vasco, La Rioja y la Comunitat Valenciana. En el caso de la Comunitat, la barrera se calcula sobre el total del territorio de la comunidad autónoma, no sobre cada provincia, tal y como se verá a continuación.

<sup>26</sup> El debate sobre la reforma del sistema electoral canario está abierto desde el año 2009 y se centra en la reducción o no de la doble barrera. Así, el Partido Popular y Coalición Canaria (CC) se encuentran satisfechos con el umbral existente, mientras que el Partido Socialista de Canarias (PSC) alega que con la desaparición del tope electoral regional (6 por ciento) y una disminución de 25 puntos porcentuales en la barrera insular se democratizará Canarias con una eventual entrada de más partidos en la Cámara regional. En esta línea, cabe recordar que el Partido de Independientes de Lanzarote (PIIL) se quedó fuera del Parlamento en 1999 pese a que había conseguido en esa Isla cerca del 29 por ciento de los votos. En cambio, tanto el PSC como el Partido Popular lograron representantes con menos del 18 por ciento. Algo parecido pasó en las últimas elecciones regionales (2007) en Gran Canaria, donde Nueva Canarias (NC) casi dobló en votos a Coalición Canaria, pero quedó excluida de la Cámara. CC, en cambio, obtuvo un diputado. Lo cierto es que al trasladar los resultados de 2007 a un sistema sin barrera regional y con un tope insular del 5 por ciento, el PSC y el PP perderían cada uno dos escaños, que hubieran recibido NC y Centro Canario (CCN), por lo que han surgido críticas internas dentro del PSOE hacia la propuesta del PSC. Véase *Diario El Día*, 11 octubre 2009, en <http://www.eldia.es/2009-10-11/Canarias/1-reforma-electoral-carrera-obstaculos.htm>.

## **2. El marco jurídico del sistema electoral de la Comunitat Valenciana**

El sistema electoral de la Comunitat Valenciana encuentra su origen en la propia Constitución, la cual dispone en su artículo 152 que las Comunidades Autónomas tendrán una organización institucional basada en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional, un Consejo de Gobierno, con funciones ejecutivas y un Presidente, elegido por la Asamblea de entre sus miembros. Por consiguiente, la normativa electoral de la Comunitat viene definida en el Estatuto de Autonomía; la Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana; y el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del Presidente de la Generalitat de disolución de les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, respetando siempre el sistema electoral general, establecido por la LOREG.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana recuerda, en su artículo 21, que la potestad legislativa, dentro de la Comunitat, corresponde a Les Corts, que representan al pueblo. Además, el artículo 23, establece que les Corts están constituidas por un número de Diputados/as no inferior a 99, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, en la forma que determina la ley electoral valenciana, atendiendo a criterios de proporcionalidad. Para poder ser proclamados electos, es decir, para ejercer el derecho de sufragio pasivo, los candidatos deben de gozar de la condición política de valencianos y deberán haber sido presentados por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones electorales que obtengan el número de votos exigidos por la ley electoral valenciana. Además, les Corts son elegidas por cuatro años.

La Ley electoral Valenciana o Ley 1/1987 de 31 de marzo, establece las peculiaridades del sistema de elección de les Corts, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía, como se describen a continuación.

El Título I de la Ley 1/1987 se dedica al derecho de sufragio. Esta cuestión forma parte del sistema electoral general establecido en la LOREG, pero la ley valenciana precisa aún más el derecho a votar y a presentarse como candidato/a, en los capítulos I y II respectivamente. Así, el capítulo I dispone que, para ejercer el sufragio activo hay que disfrutar de la condición política de valenciano/a, es decir, estar empadronado en la Comunitat, amén de cumplir las condiciones generales previstas en la LOREG. Éstas aparecen ya en la propia Constitución (artículos 68, 69, 140 y 152) y son desarrolladas por la LOREG (artículos 2, 4 y 5). El derecho al sufragio se define como universal, libre, igual, directo y secreto. El disfrute del sufragio universal implica que pueden ejercer el derecho de voto todos los ciudadanos españoles mayores de edad que no estén comprendidos en alguno de los supuestos genéricos del artículo 3 de la LOREG y que se encuentren inscritos en el Censo Electoral. Además, existe una prohibición expresa (artículo 5 LOREG) de cualquier tipo de coacción, amenaza o uso de la fuerza que esté dirigida a forzar el sentido del voto del ciudadano, lo que, a su vez, se refuerza con la consiguiente tipifi-

cación penal de las conductas que impidan el disfrute de la libertad del voto (artículo 146 LOREG). Por ende, se cumple el dicho «un hombre, un voto». Esta igualdad de voto, teórica, implica que todos los votos emitidos tienen el mismo valor, pese a lo cual es bien sabido que no vale lo mismo el voto de un soriano que el de un madrileño, como se explicará más adelante. El voto es además directo en todos los supuestos, excepto en las elecciones a las Diputaciones Provinciales y lo referido a los Senadores de representación territorial. Por último, el voto es secreto, ya que el artículo 5 de la LOREG prohíbe que ningún ciudadano pueda verse obligado a revelar el sentido de su voto, lo cual implica una sanción penal (art. 146.1.b LOREG).

Ligado al sufragio activo se encuentra, como se ha dicho, la regulación del sufragio pasivo, en el capítulo II, artículo 4 de la Ley 1/1987 y el artículo 6 de la LOREG. Este último habilita la posibilidad de presentarse como candidato, a todos los ciudadanos españoles, mayores de edad, e inscritos en el Censo, siempre y cuando no incurran en las denominadas causas de inelegibilidad. Estas pueden derivarse por dos motivos. De un lado, por el cargo o función que desempeñan determinadas personas, entre las que el artículo 70 CE menciona expresamente a los miembros del Tribunal Constitucional, los Altos Cargos de la Administración del Estado que determine la ley, el Defensor del Pueblo, los Jueces, Magistrados y Fiscales en activo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo, y los miembros de las Juntas Electorales. De otro lado, existen causas de inelegibilidad que responden a una supuesta indignidad del sujeto, como es el caso de que esté condenado a penas privativas de libertad o la condena verse sobre delitos de rebelión o terrorismo, aún cuando todavía no haya sentencia (artículo 6.2 LOREG). A estas condiciones generales, el artículo 4 de la ley valenciana añade que son inelegibles como diputados/as aquellas personas que ostentan ciertos cargos, entre ellas: los Altos Cargos de la Presidencia de la Generalitat, de las Consellerías y Organismos Autónomos; los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales; los miembros de los Consejos de Gobierno de las demás CC.AA.; los miembros del Consejo de Ministros; el Síndico de Agravios de la Comunitat y sus Adjuntos; los miembros del Consejo Valenciano de Cultura y otros.

Las características propias del sistema electoral, en cuanto a los elementos que permiten transformar los votos en escaños y el tamaño de composición de la cámara valenciana se hallan en el Título II de la Ley 1/1987. Concretamente, el artículo 10 dispone que, en las elecciones a les Corts la circunscripción será la provincia, al igual que ocurría en el caso del Congreso de los Diputados, lo que implica que la Comunitat Valenciana arrastra el problema de haber elegido una circunscripción de tamaño reducido, hecho éste que siempre deviene en una menor proporcionalidad de los resultados finales. Por otro lado, el artículo 11 dibuja el tamaño de la Cámara. En este caso, el número de Diputados se fijaba en 89, pero ya hemos visto cómo en el Estatuto, tras su reforma, lo amplía a un número no inferior a 99 diputados/as. Esto, en la práctica, ser-

viría para aumentar la proporcionalidad de los resultados y la representatividad de los valencianos y las valencianas, ya que existen más puestos para repartir entre las distintas formaciones políticas. Sin embargo, como se verá, el efecto final de la ampliación de la Cámara ha sido perverso, ya que, al aumentar el número de escaños sin rebajar la barrera electoral del 5 por ciento, lo que se consigue es que los pocos que la superan obtengan un mayor trozo del pastel. Siguiendo con las disposiciones del artículo 11 de la ley valenciana, cabe añadir que, a cada provincia, le corresponde un mínimo inicial de 20 diputados, repartiéndose los restantes según un criterio de población. Esto significa que antes había 60 diputados fijos y 29 que se repartían por población, pero desde las últimas elecciones, hay 39 diputados por población. Ya se ha mencionado, en el caso del Congreso, el problema que genera sobre el principio de igualdad de voto la existencia de un mínimo inicial de diputados/as por provincia, de modo que sólo conviene recordar aquí que éste es otro de los errores que arrastra el sistema valenciano, como resultado del efecto de imitación del modelo español.

En cuanto al sistema de atribución de escaños, propiamente dichos, el artículo 12 establece las siguientes reglas: en primer lugar, se aplicará una barrera electoral, definida como el 5 por ciento de los votos emitidos en la Comunitat, es decir, la barrera es más alta que en la elección del Congreso de los Diputados (3 por ciento), de igual modo que en las elecciones locales (art. 18o LOREG); pero no se computa por provincia, sino en el conjunto de la Comunitat. En segundo lugar, el método de cálculo para transformar los votos en escaños es la fórmula D'Hondt, como en el Congreso.

Los efectos combinados del sistema, esto es, de la circunscripción provincial, la barrera electoral y la fórmula D'Hondt se muestran en la siguientes tablas. La tabla 5 recoge los resultados electorales de 2003, esto es, con una Cámara de 89 diputados/as, mientras la tabla 6 hace lo propio para los comicios de 2007, cuando Les Corts se amplían a 99 escaños.

**Tabla 5. Resultados elecciones Comunitat Valenciana, 2003**

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS	PORCENTAJE	PRIMA (% ESC.-% VOTOS)
PP	1.146.780	47,90	48	53,93	+ 6,03
PSOE	874.288	36,52	35	39,32	+ 2,79
ENTESA	154.494	6,45	6	6,70	+ 0,25
BLV-EV	114.122	4,77	0	0	-
U-UV	72.594	3,03	0	0	-
ERPv	7.609	0,32	0	0	-
PCPE	3.884	0,16	0	0	-
CDS	3.189	0,13	0	0	-
PRCV	2.869	0,12	0	0	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Les Corts

Siglas: ENTESA (Esquerra Unida, Els Verds, Esquerra Valenciana) BLV-EV (Bloc Nacionalista Valencià, Esquerra Verda), U-UV (Unió Valenciana), ERPv (Esquerra Republicana del País Valencià), PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España), PRCV (Partido Regional de la Comunidad Valenciana).

El cuadro anterior desvela, una vez más, que los sistemas electorales fabrican mayorías electorales artificiales. Pero, al margen de esta obviedad, la cuestión es cómo se produce este fenómeno en la Comunitat Valenciana. Aquí se puede observar que el primer partido más votado, el Partido Popular, se lleva una prima de 6 puntos porcentuales en términos de escaños y le sigue el Partido Socialista, cuya prima no llega al 3 por ciento, siendo la tercera fuerza política de Les Corts, la coalición denominada Entesa. Ésta última supera la barrera electoral gracias a la suma tres fuerzas políticas, que asciende a 154.494 votos, esto es, al 6,45 por ciento de los votos válidos emitidos. Por el contrario, coaliciones como la formada por el Bloc Nacionalista Valencià y Esquerra Verda no logran traspasar el umbral, y se quedan a las puertas de Les Corts, con el 4,77 por ciento de los votos. Esta situación es preocupante en términos de representación, por dos motivos básicamente. El primero, porque la Cámara perpetúa un bipartidismo ligeramente ampliado por las terceras fuerzas políticas que consiguen transformarse en partidos parlamentarios siempre vía la coalición. El segundo, porque obliga a fuerzas políticas no necesariamente afines, desde el punto de vista de su programa ideológico, a formar matrimonios electorales que, generalmente, devienen en divorcios o en convivencias no exentas de discusiones. Ambos hechos repercuten negativamente en la representación de las valencianas y los valencianos, pero aún hay más: desde el año 2007, en el que se amplía el número de escaños de Les Corts, se puede afirmar que la falta de proporcionalidad y representatividad ha aumentado, como se refleja en la siguiente tabla.

Tabla 6. Resultados elecciones Comunitat Valenciana, 2007

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE	ESCAÑOS	PORCENTAJE	PRIMA (% ESC.-% VOTOS)
PP	1.276.301	53,22	54	54,54	+ 1,32
PSOE	839.803	35,02	38	38,38	+ 3,36
COMPROMIS	194.928	8,13	7	7,07	- 1,06
U-UV-VE-UCL	22.781	0,95	0	0	-
CV	17.361	0,72	0	0	-
ERPv	11.820	0,49	0	0	-
PSD	10.201	0,43	0	0	-
España 2000	5.931	0,25	0	0	-
PCPE	4.088	0,17	0	0	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Les Corts

Siglas: COMPROMIS (Esquerra Unida, Bloc, Verds, Izquierda Republicana), U (Unió), UV (Unió Valenciana), VE (Verdes Ecopacifistas), UCL (Unión Centro Liberal), CV (Coalició Valenciana), ERPv (Esquerra Republicana del País Valencià), PCPE (Partido Comunista de los Pueblos de España)

En efecto, la tabla 6 pone de manifiesto que el incremento del total de los escaños disponibles en Les Corts no ha supuesto un aumento de los/las representantes de los terceros partidos, sino que ha crecido la prima que concede el sistema electoral a los partidos más fuertes. El ejemplo se ve claramente en el caso del Partido Socialista, que ha

mantenido un voto más o menos constante entre 2003 y 2007, lo que facilita la comparación. Así, en el año 2003, el PSOE, con el 36,53 por ciento de los votos se llevaba 35 escaños, o lo que es lo mismo, una prima del 2,79 por ciento. Mientras, cuatro años más tarde, con un Parlamento ampliado, y el 35,02 por ciento de los votos, su prima es de 3,36 puntos porcentuales (38 escaños), es decir, que pierde adeptos y, sin embargo, aumenta su representación. En otras palabras, la barrera electoral no sólo impide que entren terceros partidos políticos en solitario, forzándoles a la coalición, sino que, además, ahora ha caído en picado la proporcionalidad, generándose el inédito fenómeno de que los que pierden apoyo en término de votos, crecen en escaños (el PSOE) y las terceras fuerzas que crecen en términos de votos, son sancionadas con menos escaños. A esto se le puede denominar, a mi juicio, no sólo como sistema electoral artificial, sino incluso «artificioso».

¿Dónde está el problema entonces? ¿En la provincia? ¿En la fórmula? ¿O en la barrera? Es cierto que parte del problema se debe a la circunscripción empleada, pero, fundamentalmente, a la barrera electoral, que impide el acceso a terceros partidos y provoca que una medida sensata, desde la óptica de la mejora de la representación, como es la de aumentar el tamaño del Parlamento autonómico, tenga unos efectos perniciosos y negativos para la representación del conjunto de las valencianas y los valencianos. Pero sigamos diseccionando el sistema electoral valenciano, ya que sobre este punto se volverá en las consideraciones finales.

El Título III de la Ley 1/1987 está dedicado a la convocatoria de las elecciones. Ésta se realizará mediante decreto del Presidente de la Generalitat, en el que se fija el número de Diputados/as, el tiempo que dura la campaña electoral, el día de la votación y el día de constitución de Les Corts Valencianes. En consecuencia, el Decreto 4/2007, de 2 de abril, del President de la Generalitat, de disolución de Les Corts y convocatoria de elecciones a las mismas, disolvió en su artículo 1, la Cámara elegida el 25 de mayo de 2003, convocando nuevos comicios, en el artículo 2, para el 27 de mayo de 2007. Seguidamente, en el artículo 3, se realizaba el reparto de los 99 diputados y diputadas a elegir: 35 para Alicante, 24 para Castellón y 40 para Valencia.

El Título IV de la ley electoral valenciana regula la Administración Electoral, esto es, la autoridad pública encargada de ordenar y supervisar el desarrollo del proceso electoral en todas sus fases. Es responsabilidad, por tanto, de esta autoridad que el proceso se desarrolle en términos de igualdad de oportunidades entre todos los contendientes, actuando con neutralidad y sin sesgos favorables para ninguno de ellos. De la Administración electoral depende a su vez que las elecciones sean consideradas transparentes, libres y competitivas, y, en consecuencia, sean aceptadas como la fuente legítima del poder político. El artículo 15 de la Ley 1/1987 dispone que la Administración Electoral está integrada por la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, las Juntas Electorales provinciales y las de zona, así como por las mesas electorales. La

citada Junta Electoral de la Comunitat Valenciana (con sede en las Cortes), es un órgano permanente, cuya regulación figura en el artículo 16, el cual dice que está compuesta por: un Presidente (es el Presidente del Tribunal Superior de Justicia Valenciano o TSJV); un Vicepresidente (es uno de los vocales de origen judicial); seis Vocales (tres Magistrados del TSJV y tres catedráticos o profesores titulares de derecho de las universidades valencianas); y un Secretario (el Letrado Mayor de Les Corts). Sus funciones se recogen en el artículo 20 de la citada ley. Son:

- Resolver las consultas que le eleven las Juntas electorales provinciales;
- resolver quejas, reclamaciones y recursos que le dirijan,
- ejercer jurisdicción disciplinaria sobre las personas que intervengan en las operaciones electorales;
- determinar qué candidaturas han superado la barrera electoral del 5%, como requisito previo a la proclamación de los candidatos electos por las respectivas Juntas Electorales Provinciales;
- corregir las infracciones que se produzcan en el procedimiento electoral, siempre que no estén reservadas a los Tribunales u otros órganos; y
- aplicar y garantizar el derecho de uso gratuito de los medios de comunicación públicos durante la campaña electoral.

La composición de la Junta Electoral valenciana también es similar al modelo nacional. En efecto, en el caso español, la LOREG (artículos 8 al 30) regula una Administración fuertemente judicializada y de estructura jerárquica, que cuenta, paralelamente, y como entidad colaboradora de tipo técnico, con la Oficina del Censo Electoral (arts. 31-41 LOREG) que, si bien cuelga de la Administración del Estado (ya que está encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística), ejerce sus funciones bajo la dirección y supervisión de la Junta Electoral Central.

La Administración electoral es la encargada de señalar los lugares donde van a desarrollarse las elecciones, los denominados «colegios electorales» en el caso español. Se trata de lugares de uso público –escuelas, centros administrativos o culturales–, de fácil acceso a los electores y distribuidos por el territorio, para evitar desplazamientos largos y difíciles de los electores. Las operaciones de la votación y el escrutinio se confían a una «Mesa electoral», compuesta por un pequeño número de electores de la zona designados por sorteo. Esta designación deberá ser pública y con todas las garantías de imparcialidad, para evitar toda manipulación del voto en el lugar y momento de la votación.

Por su parte, la emisión del sufragio viene regulada no en la ley valenciana, sino en los artículos 84-94 de la LOREG. Esta cuestión resulta importante en un doble sentido. En primer lugar, en cuando al soporte material de emisión del sufragio. Hay que decir al respecto que el modelo oficial de papeletas y sobres electorales es aprobado por las respectivas Juntas Electorales, correspondiendo a la Administración del Esta-

do asegurar la disponibilidad de sobres y papeletas de todas las candidaturas. Ésta ha sido una de las disposiciones de la LOREG que ha sufrido una reciente modificación, para permitir el voto secreto de los discapacitados, con especial atención a los invidentes. Igualmente, es uno de los puntos que se discuten cuando se debate sobre la inclusión del voto electrónico en España. En segundo lugar, cabe hablar de cómo, cuándo y dónde, los electores votan. Para ello, el día señalado para la celebración de la votación o jornada electoral, las Secciones y Mesas electorales –integradas por Presidente y dos Vocales– deben quedar constituidas a las ocho horas de la mañana, debiendo contar, como mínimo, con una urna por cada elección que se celebre y una cabina de votación. Asimismo, en cada Mesa o Sección deberán existir, en número suficiente, papeletas y sobres electorales de cada candidatura. Los colegios electorales se cierran a las veinte horas del día establecido como jornada electoral, para dar comienzo al escrutinio.

Una vez definida la composición y funciones de la Administración electoral en la Comunitat Valenciana, la Ley 1/1987 dedica su Título V a las condiciones de presentación y proclamación de los candidatos/as. La competente en este caso, tanto para la presentación, como para la realización del escrutinio y la proclamación de los candidatos es la Junta Electoral Provincial, de conformidad con lo establecido en la LOREG (artículos 44-48).

Según el artículo 44 de la LOREG, pueden presentarse como candidatos los partidos políticos, las federaciones de éstos, las coaliciones electorales y las agrupaciones de electores que cumplan con los requisitos legalmente establecidos. A ellos se ha sumado uno más recientemente, tras la aprobación de la Ley 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres, que ha supuesto la incorporación de un nuevo artículo 44 *bis* en la LOREG, para exigir la composición equilibrada entre hombres y mujeres en las listas electorales que se presenten. La exigencia no implica, sin embargo, la presentación de listas cremallera (hombre-mujer-hombre o mujer-hombre-mujer), sino que se circunscribe a que, dentro de cada lista, cada uno de los sexos alcance, al menos, el cuarenta por ciento de los puestos, siendo dicha proporción exigible también en cada tramo de cinco puestos. La obligación no se exige en listas municipales o de cabildos insulares de municipios o islas con una población igual o inferior a los 5.000 habitantes.

Además, en cuanto a la modalidad de escrutinio general, recogida en los artículos 103-108 de la LOREG, cabe señalar que es a la Mesa a quien le corresponde identificar a los electores, antes de que emitan su voto, para comprobar que se hayan inscritos en el Censo. Igualmente, la Mesa facilita las papeletas y asegura el secreto del voto, mediante la disposición de unas cabinas o salas privadas para seleccionar la candidatura. A este respecto, la Mesa podría pedir la asistencia de la fuerza o autoridad pública si se produjeran coacciones que alteraran el secreto y la libertad del voto. Además, algunas legislaciones electorales, como la española, prevén la posibilidad de que los electores

emitan el voto por correo. Aunque en otros países se excluye esta situación para evitar la manipulación del voto. Una vez emitido el voto, debe procederse a su cómputo y su transformación en escaños, mediante la aplicación de la correspondiente fórmula electoral. En todas sus etapas el escrutinio debe ser público, con presencia de los miembros de la Mesa electoral y los representantes de los candidatos. Posteriormente, en cada Mesa electoral se levanta un acta o documento que registra todas las operaciones realizadas, y que incluye el recuento de los votos, incluyendo los votos blancos (sin papeleta), los nulos, y los válidos emitidos. El acta es firmada por todos los componentes de la Mesa encargada del control de las operaciones y remitida al órgano superior de la Administración electoral. A continuación, es esa instancia superior o Junta Electoral quien agrega los resultados recibidos de cada Mesa o centro de votación y procede al cálculo de los escaños, con arreglo a la fórmula electoral correspondiente.

A este respecto, resulta oportuno mencionar, para finalizar, que la ley electoral valenciana dispone, en su Título VIII, las infracciones y sanciones electorales, donde se establecen multas, que van de las 20.000 a las 200.000 pesetas si los infractores son las autoridades o los funcionarios, y de las 5.000 a las 100.000 pesetas si se trata de particulares.

### **III. La inclusión de la perspectiva de género en Les Corts: la paridad entre los diputados y las diputadas**

#### **1. La sensibilización con la promoción de la igualdad en las cámaras legislativas: la LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres**

En España se empiezan a llevar a cabo políticas de igualdad a partir de los años ochenta, siendo a finales de esta década, cuando se inician los debates sobre las cuotas dentro de los partidos políticos.<sup>27</sup> Así, por ejemplo, en 1988, el PSOE debatió y aprobó, en el 31.º Congreso del Partido, una cuota mínima del 25 por ciento para las mujeres en relación con los puestos dentro del partido y las listas electorales. Por su parte, Izquierda Unida (IU) estableció en 1990 una cuota del 35 por ciento, que contribuyó al aumento del número de mujeres electas, aunque no se llegó al objetivo establecido. Poco después, con ocasión del 34.º Congreso en 1997, el PSOE aumentó su cuota interna y electoral interna al 40 por ciento (introduciendo una enmienda en los estatutos socialistas), que fue puesta en práctica muy pronto en el mismo congreso para la elección de la Comisión Ejecutiva Federal. Mientras, el Partido Popular, al llegar al poder en 1996, se mostraba reacio con la idea de aplicar cuotas de género en sus listas, aunque, más tarde, en los Planes de Igualdad nacionales, en concreto en el III y IV, así como en algunos planes regionales, comenzaron a introducir un apartado sobre mujeres y poder político, al tiempo que incorporaron a numerosas mujeres en los altos cargos de la Administración del Estado.

<sup>27</sup> Sobre esta cuestión se puede encontrar un estudio más amplio en Uribe, Ainhoa y Vicenta Tasa, «Mujer y política: La Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres como factor de impulso de la mujer en el ámbito de poder público», en Abril, Ruth y Ainhoa Uribe (coords.), *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI: Derecho y participación política como instrumentos de cambio*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, pp. 53-92.

El debate de los años ochenta y noventa va tomando forma, poco a poco, con carácter más tardío que en el caso de nuestros vecinos europeos y no es hasta el año 2000, cuando el PSOE e IU presentan una proposición de ley para reformar el sistema electoral nacional, con el objeto de garantizar la paridad en las listas electorales. Sin embargo, la proposición no prosperó y habrá que esperar hasta la aprobación de la LO 3/2007 de igualdad entre mujeres y hombres para que el respeto de la paridad sea una obligación en las listas electorales.

Con todo, la Ley LO 3/2007, de carácter nacional, no ha sido pionera en la materia. No en vano, desde 1994, las competencias en materia de igualdad de oportunidades están transferidas a las CC.AA., por lo que han sido éstas precisamente quienes han dado pasos decisivos para promover a la mujer y situarlas en condiciones similares a las de los varones en muy diversos ámbitos. Cabe citar, por tanto, la aprobación con anterioridad a la LO 3/2007, de varias leyes autonómicas: en la Comunidad de Castilla y León, la Ley 1/2003 de Igualdad entre Mujeres y Hombres, y en la Comunitat Valenciana, la Ley 9/2003 de Igualdad de Oportunidades.

En esta línea, la Comunitat Valenciana ha sido una de las CC.AA. punteras en la aprobación de una ley de igualdad: la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad de Mujeres y Hombres. El fundamento jurídico para ello se encuentra en su preámbulo, que recuerda que (*Vid.* DOGV, núm. 4.474, de 4 de abril):<sup>28</sup> «La Constitución española establece la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico, proyectándose con una eficacia trascendente de manera tal que las situaciones de desigualdad devienen incompatibles con el orden de valores que la Constitución proclama.

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, en clara consonancia con lo establecido en la Constitución, determina en su artículo 2 que corresponde a la Generalitat Valenciana, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la igualdad de la ciudadanía y los grupos en que se integran sean reales y efectivas, y eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Por otro lado, la presente ley encuentra su fundamento en el artículo 31.26 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, que atribuye a la Generalitat Valenciana competencia exclusiva sobre promoción de la mujer.

La desigualdad existente entre las mujeres y los hombres es un hecho indiscutible. A pesar de los avances producidos en los últimos años, todavía sigue existiendo un nivel de desigualdad intolerable desde la perspectiva de los valores que inspiran el orden democrático, y es por ello que los estados y los organismos internacionales han tomado medidas en el sentido de erradicar la desigualdad de género.

La Unión Europea consolida en el Tratado de Amsterdam, aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam el 17 de junio de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, la política iniciada en los años setenta acerca de la igualdad entre las mujeres y los hombres y, por ello, insiste en la no discriminación por razón de sexo desde dife-

28 <[http://www.rlgv.gva.es:80/almacenes/disposiciones/ley\\_92003\\_de\\_2\\_de\\_abril\\_para\\_la\\_igualdad\\_entre\\_ujres\\_y\\_hombres/index.htm?user\\_rlgv\\_pi\\_webdispviewer%5BmarkInDisposition%5D=>](http://www.rlgv.gva.es:80/almacenes/disposiciones/ley_92003_de_2_de_abril_para_la_igualdad_entre_ujres_y_hombres/index.htm?user_rlgv_pi_webdispviewer%5BmarkInDisposition%5D=>).

rentes aspectos, proclamando que una de las misiones de la Comunidad es la igualdad entre mujeres y hombres (artículo 2 del Tratado).

En el ámbito internacional, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 18 de diciembre de 1979, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, adopta medidas con la finalidad de contribuir al establecimiento de la igualdad real entre las mujeres y los hombres, a la vez que otorga legitimidad a las acciones positivas para superar la discriminación de las mujeres. Esta convención permite a los estados establecer medidas legislativas que tengan por finalidad alcanzar la igualdad real.»

El objeto de dicha ley es regular y hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres en la Comunitat Valenciana, establecer los principios generales que deben orientar dicha igualdad, determinar las acciones básicas que deben ser implementadas, así como establecer la organización administrativa de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Comunitat Valenciana. La Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad de Mujeres y Hombres es una norma ambiciosa, en su Título I, recoge los principios rectores y establece que los poderes públicos valencianos adoptarán las medidas apropiadas para modificar los patrones socio-culturales de conducta asignados en función del género, con la finalidad de eliminar los prejuicios, los usos y las costumbres de cualquier índole basados en la idea de inferioridad o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres contrarias al principio de igualdad. En su Título II, sienta las bases de las actuaciones administrativas, respecto de la educación para la igualdad, la participación política, la igualdad en el ámbito laboral, el bienestar de la familia, la igualdad de oportunidades en el marco de la sociedad de la información, la violencia contra las mujeres y la igualdad en los medios de comunicación. Así por ejemplo, el artículo 11 de la Ley 9/2003 señala que el Consell de la Generalitat favorecerá la presencia de mujeres en las candidaturas presentadas a las Corts por los partidos políticos y las agrupaciones electorales. Igualmente, en su Título III aborda la igualdad en la administración pública, desde los procesos de formación y promoción de puestos de trabajo, hasta el acoso sexual o el lenguaje no-sexista en los escritos administrativos. Finalmente, en el Título IV, delimita los órganos de protección del derecho a la igualdad de mujeres y hombres, tales como el Observatorio de Género o el Consejo Valenciano de la Mujer.

Poco después de la aprobación de la Ley valenciana, llegó la Ley 4/2005 de Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) o la LO 3/2007, como se ha señalado. Pero incluso, la Ley 4/2005 para la Igualdad de Mujeres y Hombres, aprobada por el Parlamento Vasco en febrero de 2005, es más ambiciosa respecto a la consecución de los objetivos de igualdad, puesto que incide en las leyes electorales en las que establece la obligatoriedad de una cuota de mujeres de un

50 por ciento como mínimo, a diferencia de la actual LO 3/2007, donde se exige una relación 40/60 de cualquiera de los dos sexos.<sup>29</sup>

En suma, no ha sido hasta muy recientemente, cuando se ha aprobado una ley con carácter nacional, relativa a la igualdad: la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una auténtica ley-código de carácter integral que introduce la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en todas las esferas de la vida, especialmente en las esferas política, civil, laboral, económica, social y cultural, y en todas las actuaciones de las Administraciones Públicas, respondiendo al principio de transversalidad de género.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, nace como respuesta a la necesidad de potenciar el cumplimiento de los artículos 14 y 9.2 de la Constitución Española (CE), y de dos directivas de la Unión Europea (UE), como son la Directiva 2002/73/CE y la Directiva 2004/113/CE. A saber, el artículo 14 CE proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, al tiempo que el artículo 9.2 CE consagra las obligaciones de los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. Del mismo modo, la Directiva 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE, se refiere a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres, en cuanto al acceso al empleo, a la formación y a la promoción de profesionales, en iguales condiciones. La Directiva 2004/113/CE, por su parte, hace alusión a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y su suministro.

La LO 3/2007 regula numerosos ámbitos, de carácter público y privado, con la finalidad de cumplir el mandato constitucional, como se dispone en el Título I. Para ello se tratan diversas cuestiones, entre ellas: el incremento de las mujeres en las listas electorales y en los nombramientos de los poderes públicos (Título II); el fomento de la igualdad en los medios de comunicación (Título III); el derecho al trabajo en igualdad de oportunidades y el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral (Título IV); la igualdad en el empleo público y la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos directivos de las Administraciones Públicas (Título V); la igualdad en el seno de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Título VI); el desarrollo y promoción de la responsabilidad social corporativa, a través del fomento de la igualdad de hombres y mujeres, por ejemplo, en los consejos de administración de las sociedades (Título VII); o la creación de una comisión interministerial de igualdad entre hombres y mujeres (Título VIII).

El Título II resulta de interés especial, en la medida en que su capítulo I, sienta las bases de la actuación de los poderes públicos en relación a la igualdad y consagra el principio de presencia equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales y en los nombramientos realizados por los poderes públicos, con la consiguiente modifi-

29 Bustelo, M., Lombardo, E., (eds.), *Políticas de Igualdad en España y en Europa*, ed. Cátedra, Madrid, 2007, pp. 104-105.

cación en la disposición adicional segunda de la ley electoral. Concretamente, la LO 3/2007 establece en dicha disposición que se añade un nuevo artículo 44 *bis* a la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. El artículo 44 *bis* incorpora importantes novedades. En primer lugar, las candidaturas que se presenten para las elecciones de los representantes en el Congreso, los ayuntamientos, los consejos y cabildos insulares, el Parlamento Europeo y las Asambleas autonómicas deberán tener una composición equilibrada de hombres y mujeres, de forma que cada uno de los sexos componga un mínimo del cuarenta por ciento de las listas electorales, sin perjuicio de otras medidas que se puedan establecer para favorecer la presencia de las mujeres en las candidaturas. En el caso del Senado, también las listas deberán tener una composición lo más equilibrada posible. En segundo lugar, se establece como excepción, aquellos municipios con un número de residentes igual o inferior a los 3.000 habitantes, donde no se aplicará el artículo 44 *bis*. En tercer lugar, tampoco será exigible en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes. Por último, el apartado quinto recoge una moratoria temporal, ya que, desde la entrada en vigor de la ley hasta el 1 de enero de 2011, en las elecciones municipales que se produzcan, el artículo 44 *bis* sólo será exigible en los municipios con un número de residentes superior a 5.000 habitantes.

Esta modificación del artículo 44 *bis* supone, sin lugar a dudas, un avance de la presencia de la mujer de nuestro país en la esfera de poder público, tanto a nivel europeo, como estatal, autonómico y municipal. En suma, el objetivo último de todas estas disposiciones es hacer realidad el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/2007, esto es, que «las mujeres y hombres son iguales en dignidad humana, e iguales en derechos y deberes».

## **2. Evolución de la presencia de hombres y mujeres en los escaños de Les Corts**

Como se ha dicho, el artículo 14 de la Constitución proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, al tiempo que el artículo 9.2 CE consagra las obligaciones de los poderes públicos con la finalidad de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas. En este marco jurídico se sitúan, por tanto, las distintas Leyes de igualdad aprobadas hasta la fecha, los planes de igualdad desarrollados y otras tantas medidas afines impulsadas por los poderes públicos. Partiendo de ambos preceptos constitucionales lo lógico sería encontrar una realidad política en España en la que las mujeres copáramos, en términos de igualdad, los mismos puestos que los hombres. Sin embargo, la realidad es tozuda y la presencia de la mujer, tanto en el ámbito público como privado, se está consiguiendo de forma gradual.

Un buen ejemplo de ello es el caso de les Corts. En efecto, la presencia de mujeres en Les Corts ha sido gradual y ha pasado desde un ridículo saldo de 5 diputadas en la

legislatura que arranca en 1983, a un total de 46 diputadas en la presente legislatura 2007-2011. Es decir, que de un 5 por ciento de escaños ocupados por mujeres se ha llegado a la casi plena paridad, con más del 44 por ciento de los escaños en mano de féminas. Estos datos se recogen en la tabla 7 y en el gráfico 1.<sup>30</sup>

**Tabla 7. Participación femenina en Les Corts Valencianes**

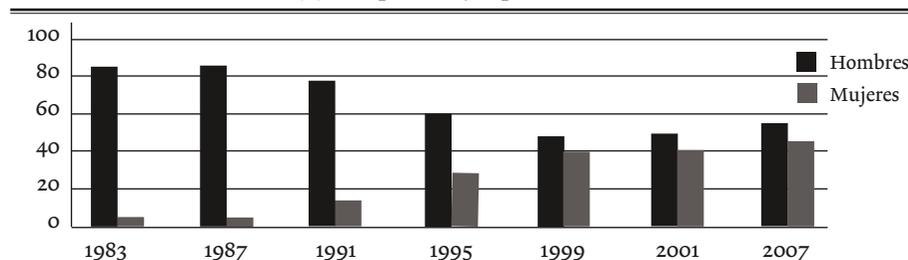
LEGISLATURAS	TOTAL DIPUTADOS*	TOTAL DIPUTADOS**	TOTAL DIPUTADAS	DIPUTADAS %
I (1983-1987)	89	92	5	5,43
II (1987-1991)	89	94	5	5,32
III (1991-95)	89	94	13	13,83
IV (1995-99)	89	115	30	26,09
V (1999-2003)	89	97	39	40,21
VI (2003-07)	89	91	39	42,86
VII (2007-11)	99	103	46	44,66

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página web de Les Corts.

(\*) Total de diputados/as que conforman Les Corts. Recuérdese que, según establece el Estatuto de Autonomía de 1982, eran 89 los diputados/as, pero tras la reforma del Estatuto de Autonomía, de 11 de abril de 2006, la cifra no puede ser inferior a 99.

(\*\*) Total de diputados/as durante toda la legislatura teniendo en cuenta las bajas y las altas de nuevos diputados/as, desde 1983 hasta febrero de 2010 (fecha en la que se realiza este artículo).

**Gráfico 1. Número (N) de diputadas y diputados en Les Corts, 1989-2011**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la página web de Les Corts.

En el gráfico 1 se muestra de forma muy visual la evolución de la presencia de las diputadas en la Cámara valenciana, las cuales pasan de tener una representación mínima (5 diputadas, frente a 84 hombres) en la legislatura que arranca en 1983 a disfrutar de una paridad casi plena en la actual legislatura. Este crecimiento ha sido gradual, pero son los años 1995 y 1999 los que marcan un punto de inflexión en lo que a la inclusión de una perspectiva de género en política se refiere. No en vano, en la primera y la segunda legislatura, las diputadas ocupan un número de escaños constantes: 5, ampliándose esta cifra ligeramente en la tercera legislatura (1991-1995), al conseguir la participación de 13 diputadas en la Cámara. Sin embargo, este dato no sólo crece en la siguiente legislatura, sino que incluso se triplica. Esto es, en 1995 serán ya 30 las diputadas, al tiempo que en 1999 podemos hablar de 39 mujeres ocupando escaños en Les Corts. Vista la trayectoria, habría sido esperable que en la VI legislatura creciera toda-

30 Véase también Uribe, Ainhoa y Vicenta Tasa, *op.cit.*, 2010, pp. 53-92.

vía más la cifra de diputadas con escaño, pero ésta se mantuvo constante en 39 diputadas en total. Por el contrario, la última legislatura ha vuelto a marcar un giro, aunque menor al de 1995, al poder contar con 46 parlamentarias autonómicas. En consecuencia, el número de mujeres se ha equiparado más al de los hombres, ya que ellas son el 44,6 por ciento de los parlamentarios.

El balance actual de mujeres en Les Corts es un logro que merece ser destacado, como es obvio. No obstante lo cual, hay dos factores que han influido en este reciente impulso de las mujeres en los ámbitos de decisión pública. El primero ya se ha comentado: Les Corts que son elegidas en el año 2007 aumentan en tamaño y se componen de 99 diputados/as, es decir, hay 10 escaños más que antes. El segundo factor está directamente relacionado con la reforma del artículo 44 *bis* de la LOREG, como consecuencia de la aprobación de la LO 3/2007, de igualdad entre mujeres y hombres. En esta línea, se puede decir que la nueva Ley de igualdad ha pesado en el seno de los partidos, para aumentar el número de mujeres presentes en las listas electorales, lo cual ha tenido un efecto directo y positivo sobre la representación del conjunto de las valencianas en Les Corts.

Con todo, el porcentaje de diputadas de Les Corts en la actual legislatura es del 44,7 por ciento del total de miembros, o lo que es lo mismo, tan sólo 2,20 puntos más respecto de las anteriores elecciones. Por consiguiente, atendiendo a la evolución general de Les Corts, no se puede concluir que la Ley nacional de igualdad haya sido la impulsora de la presencia femenina en las elites parlamentarias valencianas, puesto que la revolución a este respecto se produce en las elecciones autonómicas de 1995 y 1999, prácticamente una década antes de su entrada en vigor, sin negar por ello el leve influjo positivo que ha tenido en la última legislatura.

#### **IV. Las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana sobre la representación de los valencianos y las valencianas: consideraciones finales**

Las consecuencias del sistema electoral de la Comunitat Valenciana han quedado claras. En primer lugar, cabe subrayar que las fuerzas políticas minoritarias están marginadas, salvo que realicen forzosas uniones de hecho o matrimonios de conveniencia, con la finalidad de hacer un salto de pértiga para traspasar el umbral del 5 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. En otras palabras, dejando de lado al PP y al PSOE, las demás candidaturas tienen más posibilidades de ser sólo partidos electorales, que de convertirse en partidos parlamentarios con representación en Les Corts. De ahí se deduce la primera consecuencia: falta pluralismo en Les Corts Valencianas y, por ende, existe una merma en la representación del conjunto de los valencianos y las valencianas. Urge, lógicamente, reducir la barrera, por lo menos, al 3 por

cien que se exige para la elección del Congreso de los Diputados. Ello evitaría desafecciones posteriores dentro de las coaliciones, indeseadas situaciones de transfuguismo y otro tipo de escándalos y broncas políticas que desmerecen la calidad de nuestras instituciones y dificultan la gobernanza en su conjunto.

En segundo lugar, se pueden realizar otro tipo de modificaciones sobre los elementos que componen el sistema electoral valenciano, pero sus efectos no se notarían tanto como la reducción de la barrera antes mencionada. Por ejemplo, se puede modificar la fórmula electoral (D'Hondt), optando por un método más proporcional, como son los métodos del cociente (una buena opción por su proporcionalidad es el empleo del cociente Hare rectificado).<sup>31</sup> También es factible cambiar el tamaño de la circunscripción, abandonando la provincia, y optando por el conjunto de la Comunidad Autónoma (CA) como espacio de reparto. ¿Qué pasaría entonces? Pues bien, los resultados finales de ambas combinaciones (nueva fórmula y nueva circunscripción) variarían ligeramente respecto de los originales, a la luz del simulacro realizado en la tabla 8. Básicamente, darían más fuerza a los pequeños partidos (Compromís) y reducirían la anomalía generada con la segunda fuerza (el PSOE) que, con menos votos, había aumentado su representación tras las elecciones de 2007. Entonces, lo que pierde el PSOE se reparte entre el PP y Compromís.

Tabla 8. Simulacro resultados elecciones Comunitat, 2007

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE %	D'HONDT Y	HARE RECTIF.	DIFERENCIA
			PROVINCIA (ESCAÑOS)	Y CA (ESCAÑOS)	
PP	1.276.301	53,22	54	55	+ 1
PSOE	839.803	35,02	38	36	- 2
COMPROMIS	194.928	8,13	7	8	+ 1
U-UV,VE-UCL	22.781	0,95	0	0	-
CV	17.361	0,72	0	0	-
ERPV	11.820	0,49	0	0	-
PSD	10.201	0,43	0	0	-
España 2000	5.931	0,25	0	0	-
PCPE	4.088	0,17	0	0	-

Fuente: Elaboración propia.

Igualmente, se podría agrandar todavía más el tamaño de la Cámara, ya que 99 diputados/as es el mínimo que debe tener, pero ésta podría seguir creciendo. En este caso, el crecimiento es fundamental que se dé siempre con una reducción de la barrera, por los motivos que ya se explicaron a lo largo del artículo, es decir, porque si no se rebaja el umbral de acceso a Les Corts, se reparten más escaños entre los ganadores y/o se producen anomalías como la ya señalada para el PSOE. Aunque también es cierto que, en términos generales, a medida que aumenta el número total de parlamentarios, los pequeños partidos tienen más posibilidades de obtener representación, al margen de la barrera establecida (pero es obvio que cuanto más bajo es el umbral de

31 El cociente Hare rectificado es un cociente electoral (CE) que se calcula al dividir el total de votos válidos emitidos a candidaturas (VVEC= 2.398.256) entre el número de escaños total a repartir (N=99).  $CE = VVEC/N$ . Este cociente se convierte en una cifra repartidora, en el sentido de que se divide el número de votos totales de cada partido por el CE y se sabe cuántos escaños ha obtenido. Con este cálculo es habitual repartir la mayoría de los escaños de la Cámara, pero suelen quedar unos pocos escaños «sin dueño». Para hacer el reparto completo, entonces, hay que recurrir a diversos métodos. Aquí se ha optado por el más proporcional de todos, es decir, por rectificar el cociente tantas veces como haga falta. Para ello, hay que añadir unidades al denominador y proceder de nuevo a realizar el cálculo, de modo que el cociente rectificado es  $CE' = VVEC/(N+1)$  o bien  $CE'' = VVEC/(N+2)$ . y así sucesivamente hasta repartir todos los escaños de Les Corts.

acceso a la Cámara y más escaños tiene ésta, se amplían las posibilidades de las candidaturas minoritarias de obtener representación).

En el siguiente simulacro se añaden 5 diputados/as a Les Corts, pero se mantiene el 5 por cien de barrera, porque los pequeños partidos se presentaron en coalición, y no por separado, de modo que no es posible saber cuál era su nicho de mercado propiamente dicho. Así en la tabla 9, se presenta un nuevo escenario hipotético, con los resultados reales del 2007, pero jugando con una Cámara formada por 104 diputados/as, una barrera electoral del 5 por cien y una fórmula de cociente electoral (concretamente el cociente electoral Hare rectificado). El balance final es que quien crece notablemente es el Partido Popular, que consolidaría su mayoría absoluta (con 4 escaños más), el PSOE quedaría igual, y la tercera candidatura, el Compromís, accedería a las migas del pastel, obteniendo un escaño adicional.

Tabla 9. Simulacro resultados elecciones Comunitat, 2007

CANDIDATURA	VOTOS	PORCENTAJE %	ESCAÑOS	ESCAÑOS	DIFERENCIA
			TOTAL 99	SIMULACRO: HARE RECTIF. BARRERA 5 %, 104 ESCAÑOS	
PP	1.276.301	53'22	54	58	+ 4
PSOE	839.803	35'02	38	38	-
COMPROMIS	194.928	8'13	7	8	+ 1
U-UV,VE-UCL	22.781	0'95	0	0	-
CV	17.361	0'72	0	0	-
ERPV	11.820	0'49	0	0	-
PSD	10.201	0'43	0	0	-
España 2000	5.931	0'25	0	0	-
PCPE	4.088	0'17	0	0	-

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Les Corts.

En conclusión, el sistema electoral valenciano es muy similar al método de formación del Congreso de los Diputados, con la salvedad de la barrera electoral que se aplica. Se trata de un sistema que ha recibido quejas por su reducida proporcionalidad o por la existencia de un umbral de acceso o barrera. De hecho, la modificación de ésta última sería la que generaría más cambios sobre los resultados electorales finales. En este sentido, no hace falta recordar que, en la legislatura del 2003, la coalición formada por el Bloc Nacionalista Valencià y Esquerra Verda se quedó a las puertas de Les Corts, con un 4,77 por ciento de los votos válidos emitidos a candidaturas.

Sin embargo, si algo ha caracterizado en este tiempo al sistema electoral español y también al valenciano ha sido su elevada estabilidad en el tiempo. No en vano, las modificaciones realizadas han sido mínimas, como consecuencia del consenso generado entre las formaciones políticas, sobre el hecho de que nuestro sistema produce una estabilidad tal que favorece la gobernanza en su conjunto, en línea con la sentencia del Tribunal Constitucional STC 75/1985, de 21 de junio, donde se afirma que «el proceso elec-

toral no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art.23 CE, sino que es también, a través de esta manifestación de estos derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél.»<sup>32</sup>

Visto que se ha primado la gobernanza y la creación de mayorías sólidas sobre la reproducción en la Cámara de las distintas sensibilidades de los ciudadanos y las ciudadanas, la siguiente cuestión que cabe plantearse es si se cumple entre ellos, en el plano de Les Corts, el principio de igualdad que consagra la Constitución. Ello remite directamente al concepto de «ciudadano» y al mismo derecho de participación política.

La participación política es un derecho que surge tras las Revoluciones liberales de finales del siglo XVIII y principios del XIX, y que permite avanzar en la noción del ciudadano, el cual pasa de ser un sujeto pasivo a configurarse como un sujeto activo. El estatuto de «ciudadano» presupone la dignidad de la persona y los derechos fundamentales que le son inherentes, como fundamento del orden político y la paz social, como establece el artículo 10.1 de la Constitución Española. Paradigma de ello es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1789, y que encuentra su reflejo teórico en la obra de Sieyès, *Reconnaissance et exposition raisonnée des Droits de l'Homme et du Citoyen* (1789).

Desde entonces hasta ahora, el camino recorrido, en términos de conquista de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, ha sido muy largo y ha dado lugar a interesantes estudios, entre los que cabe citar los de Pippa Norris y Ronald Inglehart.<sup>33</sup> Sin embargo, las mujeres siguen sin contar con una representación igual a la de los hombres, como destaca Pitkin.<sup>34</sup> De ahí que, en los últimos tiempos, proliferan los análisis y las leyes sobre la paridad, como la recientemente aprobada por el gobierno español. Aunque la cuestión no es novedosa, ni en España ni en el resto de países europeos. Por ejemplo, a modo de apunte histórico, en nuestro país, se pueden mencionar los escritos feministas de intelectuales como Emilia Pardo Bazán, María Goiry, Clara Campoamor, Victoria Kent o Concepción Arenal. Estas mujeres abrieron camino para los estudios actuales de Derecho y Ciencia Política en nuestro país sobre la mujer y su participación de la vida pública.<sup>35</sup>

En esta línea, el debate sobre la igualdad de la mujer podría decirse que nos retrotrae a 1789, al profundizar en el liberalismo y la recuperación teórica del mismo, como recuerdan Matteucci y Menéndez Alzamora.<sup>36</sup> En este marco se sitúa la aprobación de la ley 3/2007 para la Igualdad efectiva entre mujeres y hombres. La Ley regula numerosos ámbitos de carácter público y privado, el incremento de las mujeres en las listas electorales y en los nombramientos de los poderes públicos, el fomento de la igualdad en los medios de comunicación, el derecho al trabajo en igualdad de oportunida-

32 STC 75/1985, tal como se cita en Arnaldo Alcubilla, Enrique y Manuel Delgado Iribarren, *Código Electoral*, El Consultor, 2003, pp. 761-762.

33 Norris, P. y R. Inglehart, *Rising tide: gender equality and cultural change around the world*, Cambridge University Press, 2003.

34 Pitkin, H. F., *The concept of representation*, Universidad de California, 1967.

35 Véase, en esta línea, los estudios de Ortiz, 1987; Barbadillo, 1990; Uriarte y Elizondo, 1997; Sánchez Ferriz, 2001; Ruiz, 2006; Sevilla, 2006; o Delgado y Jerez, 2008.

36 Vid. Mateucci, N., *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, 1998 y Menéndez Alzamora, M. (ed.), *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, 2009.

des y el derecho a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la igualdad en el empleo público y la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los órganos directivos de las Administraciones Públicas, la igualdad en el seno de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el desarrollo y promoción de la responsabilidad social corporativa, a través del fomento de la igualdad de hombres y mujeres, por ejemplo, en los consejos de administración de las sociedades, o la creación de una comisión interministerial de igualdad entre hombres y mujeres. Esta Ley establece en su Exposición de Motivos «una proyección del principio de Igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística»<sup>37</sup> y pretende «combatir todas las manifestaciones aún subsistentes, de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y promover la igualdad real entre mujeres y hombres con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impiden alcanzarla».<sup>38</sup>

Sin embargo, el reconocimiento de la mujer en los Parlamentos de nuestro país, en general, y en la Comunitat Valenciana en particular, no es producto de esta Ley nacional, sino de un cambio de valores precedente en el conjunto de la sociedad. En el plano de Les Corts, dicha mutación se hizo evidente en las legislaturas iniciadas en el año 1995 y 1999, que suponen un giro de 180 grados respecto de la composición de la Cámara con anterioridad, al triplicar e incluso acercarse a un 40 por ciento de mujeres sobre el total de diputados y diputadas. Dicha tendencia a la incorporación gradual de la mujer en la esfera pública se ha visto reforzada tras la aprobación de la LO 3/2007, como se ha visto. Pese a lo cual, no son las leyes las que cambian la sociedad, sino al revés. Prueba de ello es que los propios partidos políticos han ido incorporando en sus filas mujeres, ya desde finales de los ochenta y principios de los noventa, al tiempo que muchas de ellas ocupan cargos destacados en los procesos de toma de decisiones públicos. Tal es el caso de las propias Corts, presididas por la Excelentísima Sra. D Milagrosa Martínez.

Por consiguiente, se puede concluir que, desde la primera legislatura de Les Corts, las valencianas y los valencianos, en su conjunto, no han hecho sino mejorar su representación, lo que redundaría en el propio concepto de ciudadanía; pero ello no es óbice para destacar que todavía se pueden introducir mejoras, vinculadas directamente al sistema electoral de la Comunitat, con la finalidad última de representar de forma plena a todas aquellas personas que gozan de la condición política de valenciano y valenciana.

<sup>37</sup> Ley 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombre, BOE 23-3-2007.

<sup>38</sup> *Ibid.*

## Bibliografía

- ABRIL, R. y A. URIBE (coords.): *Mujer, Derecho y sociedad en el siglo XXI: Derecho y participación política como instrumentos de cambio*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.
- ARNALDO ALCUBILLA, ENRIQUE y MANUEL DELGADO IRIBARREN: *Código Electoral*, El Consultor, 2003.
- BARBADILLO, P., M.G. JUSTE y A. RAMÍREZ: «La mujer en el Congreso de los Diputados: análisis de su participación en las candidaturas electorales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 52, 1990, pp. 101-135.
- BOBBIO, N.: *Diccionario de política*, Siglo XXI, 1982.
- *Teoría general de la política*, FCE, 2003.
- BUSTELO, M., LOMBARDO, E., (eds.): *Políticas de Igualdad en España y en Europa*, ed. Cátedra, Madrid, 2007.
- CARRERAS, F. de y J.M. VALLES: *Las elecciones*, Blume, 1977.
- COLOMER, J.M.: «Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)», *Revista española de Ciencia Política*, núm. 9, octubre 2003, pp. 39-63.
- CONSEJO DE ESTADO: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, en <www.consejo-estado.es>
- COX, G.W.: *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Gedisa, 2004.
- DOWSE, R. E. y J.HUGHES: *Sociología política*, Alianza, 1982.
- DUVERGER, M.: *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ariel, 1970.
- *Los partidos políticos*, FCE, 2002.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA, A.: «Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados», en UNED, *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 19-46.
- GARRIDO FALLA, FERNANDO *et alt.*: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, 2001.
- LIPPHART, A.: *Modelos de democracia: formas de gobierno y su evolución en treinta y seis países*, Ariel, 2000.
- LINZ, J.: *La quiebra de las democracias*, Alianza, 1996.
- LOCKE, J.: *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Altaza, 1995.
- MARTINEZ SOSPEDRA, M. y A. URIBE OTALORA: «La reforma del sistema electoral español. La elección del Congreso de los Diputados a examen», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 70, 2008, pp. 47-103.
- MATEUCCI, N.: *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, Trotta, 1998.
- MENENDEZ ALZAMORA, M. (ed.): *Participación y representación política*, Tirant lo Blanch, 2009.
- MONTERO, J. R. y P. RIERA: *Informe sobre la reforma del sistema electoral*, 2008, en <www.consejo-estado.es>
- NOHLEN, D.: *Sistemas electorales del mundo*, CEC, 1981.
- NORRIS, P. y R. INGLEGART: *Rising tide: gender equality and cultural change around the world*, Cambridge University Press, 2003.
- ORTIZ, C.: *La participación de las mujeres en democracia. 1977-1986*, Instituto de la Mujer, 1987.
- PITKIN, H.F.: *The concept of representation*, Universidad de California, 1967.
- RAE, D.W.: *Leyes electorales y sistemas de partidos*, Citep, 1977.
- RUIZ, A.: *De la necesidad virtud. La transformación «feminista» del Partido Popular en perspectiva comparada, 1977-2004*, CEPC, 2006.
- SÁNCHEZ FERRIZ, R.: «Las mujeres en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en vv.AA., *Mujer y Constitución en España*, CEPC, 2000.
- SARTORI, G.: *Elementos de Teoría Política*, Alianza, 1992.
- SCHUMPETER, J.A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Orbis, 1968.
- SEVILLA, J. *et alt.* (coords.): *Las mujeres parlamentarias en la legislatura constituyente*, Ministerio de la Presidencia, 2006.
- STUART MILL, J.: *Del gobierno representativo*, Tecnos, 2007.
- TAAGEPERA, R. y SHUGART, M.S.: *Seats and votes. The effects and determination of electoral systems*, Yale University Press, 1989.
- TORRES DEL MORAL, A.: «La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo», en UNED. *Revista de Derecho Político*, núm. 74, enero-abril 2009, pp. 51-111.
- URIARTE, E. y ELIZONDO, A., (eds.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Ariel, 1997.
- VALLES, J.M.: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, 1997.