

REFLEXIONES SOBRE LA NON NATA REFORMA DE LA LEI DE ELECCIONES AO PARLAMENTO DE GALICIA

Reflections on the non nata reform act of galicia parliament elections

FERNANDO MARTÍNEZ ARRIBAS

Doctor en Derecho por la Universidade de Santiago de Compostela.

Abogado

Profesor-Tutor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia
en el Centro Asociado de Lugo

fernando.martinez.arribas@gmail.com

Resumen

El presente trabajo analiza la propuesta de modificación de la ley electoral gallega presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el verano de 2012 y que, dada la convocatoria anticipada de elecciones autonómicas, no se ha convertido, al menos momentáneamente, en Derecho vigente. Esta propuesta consistía en reducir los escaños del Parlamento gallego, que pasaría de 75 a 61 parlamentarios, sin alterar el mínimo de 10 escaños que correspondería a cada una de las cuatro circunscripciones gallegas con independencia de su población. Por ello, se estudian las consecuencias que esta iniciativa tendría en relación con la representatividad y la proporcionalidad del sistema electoral. Finalmente, se recogen algunas propuestas para hacer posible una participación más activa de la ciudadanía en el proceso de elección de sus representantes o, incluso, en la gestación de iniciativas legislativas; ámbitos en los que la propuesta de reforma de la ley electoral no llegó a entrar.

Palabras clave: sistema electoral, fórmula electoral, representatividad parlamentaria, sistema proporcional, barrera legal

Abstract

This paper analyzes the proposed amendment of the Galician electoral law by the Popular Parliamentary Group in the summer of 2012 and that, given the anticipated call of regional elections, it didn't get into force. This proposal was to reduce the Galician Parliament seats, which would drop from 75 to 61MPs, without altering the minimum 10 seats that correspond to each of the four constituencies Galician regard less of its population. Therefore, we study the consequences of this initiative regarding representativeness and proportionality of the electoral system. Finally, some proposals are set to enable more active participation of citizens in the process of choosing their representatives or even in the creation of legislative initiatives, areas in which the proposed reform of the electoral law did not come.

Keywords: electoral system, electoral formula, parliamentary representation, proportional representation, legal barrier.

SUMARIO

1. Introducción.-2. Algunas pinceladas sobre los sistemas electorales.-3. Visión general de los sistemas electorales autonómicos.-4. La normativa electoral de Galicia: el art. 11 del estatuto de autonomía como base.-5. La reforma de los arts. 9.1 y 9.3 de la *Lei de eleccións ao Parlamento de Galicia*.-5.1 Un modelo menos proporcional: no se modifica el mínimo provincial.-5.2 Un modelo menos representativo: no se altera la barrera electoral del 5%. -5.3 Una oportunidad perdida: la propuesta de reforma no incluía iniciativas para acercar el Parlamento a la ciudadanía.-5.3.1 *Desbloquear las listas electorales*.-5.3.2 *Mejoras en la iniciativa legislativa popular*.-6. Conclusiones.-7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

El 22 de julio de 2012, el Presidente de la *Xunta de Galicia*, Alberto Núñez Feijóo, anunciaba su intención de acometer, de forma inmediata, la reducción del número de escaños del Parlamento de Galicia¹.

El Presidente de la *Xunta* justificaba esta pretensión en el ahorro que supondría, en el marco de la crisis económica actual, pasar de un Parlamento compuesto por 75 diputados a una cámara que contara con el entorno de 60 parlamentarios. Modificación que, al mantenerse dentro de la horquilla de 60-80 fijada por el art. 11.5 del Estatuto de Autonomía de Galicia (EAG) requeriría únicamente de una modificación puntual de la *Ley 8/1985 de eleccións ao Parlamento de Galicia*; no obstante, al afectar a una norma de desarrollo básico del Estatuto, la reforma habría de aprobarse por mayoría absoluta de la Cámara autonómica en una votación final de totalidad².

¹Entrevista en *La Voz de Galicia*, 22 de julio de 2012, p. 3.

²La regulación de las leyes de *desenvolvemento básico* se contiene en los arts. 126 y 127 del Reglamento del Parlamento de Galicia, si bien, como expone Sarmiento, «*non existe unha relación taxativa de leis de desenvolvemento básico no Estatuto galego*», XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ: *Dereito Parlamentario de Galicia*, Xerais, Vigo, 2001, p. 167. Además, esta tipología legal no se encuentra recogida en el Estatuto de Autonomía, de forma que Vilas, Máiz, Rivera y Caamaño se preguntan «*se unha norma infraestatutaria como é o Regulamento do Parlamento é quen para se converter en "norma sobre a produción de normas autonómicas"*», XOSÉ VILAS NOGUEIRA (*et alii*): *O Sistema Político Galego. As Institucións*, Xerais, Vigo, 1994, p. 249. Estos autores también se hacen eco de la indeterminación material de las leyes de *desenvolvemento básico*, apuntando que «*Pragmáticamente, poderíase decir que as materias de desenvolvemento básico son as que a Mesa da Cámara, de acordo coa Xunta de Portavoces di que son*», *ibidem*. Estas leyes se vincularían materialmente a los elementos definitorios del sistema institucional de gobierno, como la ley reguladora de la *Xunta* y de su Presidente, la de normalización lingüística, la del *Valedor do Pobo*, la del *Consello de Contas*, la ley de elecciones al Parlamento de Galicia o la ley reguladora de la iniciativa legislativa popular; no obstante, otras leyes de naturaleza similar, como la de reconocimiento de la *galeguidade*, la ley del *Consello da Cultura Galega* o la de Patrimonio de la Comunidad Autónoma, fueron aprobadas como leyes de carácter ordinario, *vid. ibidem*, p. 250.

La propuesta, presentada formalmente por el Grupo Parlamentario Popular el 31 de julio³ y configurada como proposición de ley⁴, se circunscribía a un cambio del número de diputados previsto en el art. 9.1 de la Ley 8/1985: de 75 a 61 (lo que implicaba una reducción de casi el 20% del total de los escaños) sin alterar el mínimo de 10 diputados por provincia previsto en el art. 9.2; de esta forma, también se modificaba el art. 9.3, en relación con el número de diputados que corresponderían a cada provincia en función de su población, que pasaban de 35 a 21.

La disolución del Parlamento de Galicia adoptada por el Presidente gallego el 27 de agosto, después de la preceptiva deliberación del Consello de la Xunta, y la consiguiente convocatoria de las elecciones autonómicas para el 21 de octubre de 2012, implicó que la antedicha propuesta de modificación de la ley electoral ni siquiera iniciase su tramitación parlamentaria. No obstante, la idea de reducir el tamaño del Parlamento disminuyendo el número de escaños hace necesario formular, a nuestro juicio, una serie de consideraciones sobre las que girará el presente trabajo: aspectos de fondo, ligados a la afectación de los principios de representatividad y proporcionalidad; y aspectos de forma y de oportunidad política, derivados de una propuesta efectuada unilateralmente por una formación política, sin el establecimiento de consensos previos, que además se formulaba en período preelectoral.

³La justificación de la reducción en base a medidas de ahorro económico está presente en la nota explicativa de la proposición del Grupo Parlamentario Popular: «A actual situación de crise económica na que os cidadáns están realizando e asumindo importantes esforzos, na que desde a administración tamén se está apostando por unha redución do seu tamaño e dos seus gastos, aconsellan que os poderes representativos tamén fagan un esforzo nesa liña»; explicación similar a la recogida en la carta que el portavoz parlamentario del Grupo Popular, Pedro Puy, remitió a los portavoces del resto de los grupos parlamentarios el mismo día 31 de julio: «Consideramos que dita reforma é coherente cos aforros e reducións da Administración que se veñen impulsando co aval do Parlamento nestalexislatura, e que sería moi positivo un acordoao respecto, como mostra á sociedade do compromiso do conxunto das forzas parlamentarias coas necesarias políticas de racionalización do gasto público a todos os niveis». Según los cálculos del Grupo Popular, la reducción supondría «unos 5,6 millones de euros por legislatura, entre gastos fijos y variables asociados», *La Voz de Galicia*, 1 de agosto de 2012, p. 10.

⁴De conformidad con el art. 126 del Reglamento del Parlamento de Galicia, la iniciativa en relación con las leyes de *desenvolvemento básico* podría partir tanto de los diputados como de los grupos parlamentarios, del gobierno gallego y de los ciudadanos (tal como prevé el art. 110 del citado Reglamento), si bien el segundo apartado de este precepto dispone que «a Mesa, de acordo coa Xunta de Portavoces e logo de iniciativa de dous grupos parlamentarios oudunha quinta parte dos deputados, pode decidir que nestas materias a iniciativa parlamentaria sexa exercida polos grupos parlamentarios. Con esta finalidade, a Comisión competente nomeará no seu seo unha Ponencia para que elabore o texto da proposición de lei». Por ello, Sarmiento apunta que «A atribución á ponencia do labor de elabora-lo texto da proposición de leivén desmentir a posibilidade teórica de que as leis de *desenvolvemento básico* deriven de proxectos de *leisgubernamentais*», XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ: *Dereito Parlamentario...*, p. 168; no obstante, la realidad ha demostrado que la iniciativa gubernamental sigue presente en el ámbito de las leyes de *desenvolvemento básico*, como sucedió con la aprobación de la Ley 15/1992, de 30 de diciembre, que modificó la ley electoral gallega a partir de un proyecto de ley presentado por el ejecutivo autonómico.

Además, aunque la reducción de escaños del Pazo do Hórreo no se ha llevado a cabo de momento, no es descartable que, en caso de una nueva mayoría parlamentaria del Partido Popular, esta propuesta se reactive y se convierta en realidad.

En todo caso, antes de detenernos en la reforma de la ley electoral gallega, es preciso realizar, aunque sea de forma esquemática, unas breves consideraciones acerca de lo que un sistema electoral es y cuáles son sus elementos, su contenido, su significado y los efectos que su aplicación produce.

2. ALGUNAS PINCELADAS SOBRE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Siguiendo la nomenclatura acuñada por Schepis, se podría diferenciar entre sistema electoral en sentido amplio y sistema electoral en sentido estricto. En el primer caso, englobaría «la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso [electoral], desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos», mientras que en sentido estricto se entendería por sistema electoral «el proceso técnico que subyace en la distribución de los escaños»⁵.

La visión del sistema electoral únicamente en sentido estricto, lleva a que elementos importantes del Derecho electoral, como la administración, el procedimiento, los recursos o la financiación, considerados tradicionalmente de carácter instrumental, no formen parte del sistema electoral. Por ello y, aunque creemos necesario relativizar esta diferenciación, diluida en la práctica, desde nuestro punto de vista resulta más apropiado partir de un enfoque amplio, entendiendo el sistema electoral como el «conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, se asignan los escaños a tenor de los votos obtenidos por las candidaturas y se resuelven los recursos a que todo este proceso diere lugar»⁶.

El siguiente paso, sería deslindar los elementos básicos del sistema electoral que, conforme a lo expuesto por el profesor Nohlen, podrían sintetizarse en la distribución de las circunscripciones, la forma de la candidatura, los procesos de votación y los métodos de conversión de votos en escaños⁷.

Llegados a este punto es perceptible cómo existe un amplio margen de combinación de estos elementos y dependiendo de si se utilizan de uno u otro modo, producen efectos diversos sobre el resultado electoral, pudiendo según los casos, reforzar, compensar o neutralizar los efectos específicos de cada uno de ellos⁸.

⁵GIOVANNI SCHEPIS: *I sistemi elettorali: teoria, tecnica, legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, pág.XXI, citado por JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011, p. 27.

⁶ANTONIO TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Universidad Complutense, Madrid, 2004, p. 374.

⁷Vid. DIETER NOHLEN: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 34.

⁸Vid. *ibídem*, p. 51.

De esta forma, a partir del tamaño de la circunscripción y de la distribución de escaños dentro de las mismas, podremos establecer el vínculo entre población y escaños.

En este sentido, el profesor Llera expone que la *talla* de las Asambleas legislativas se configura como «la primera pieza de la representación, básicamente porque según sea alta o baja está afectada por el carácter probabilístico de su representatividad estadística, de manera que lo más frecuente es que, de no cumplirse unos mínimos numéricos elevados, condicione la proporcionalidad básica del sistema de representación»⁹. Y ligada directamente a la *talla* aparece el denominado *coeficiente electoral*, que tendría «un carácter cualitativo y viene definido por el número de electores potenciales que, por término medio, puede representar cada parlamentario»¹⁰; es decir, la *ratio* entre escaños y población.

A estos efectos, como expone Nohlen, se puede establecer una regla general: «Cuanto más pequeña es la circunscripción electoral, menor es el efecto proporcional del sistema electoral; esto significa que disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños»¹¹.

Por consiguiente, el tipo de circunscripción y el número de diputados que a cada una se atribuyan, incide directamente en el derecho de representación, de forma que, situándonos en el contexto español y a pesar del mandato constitucional de igualdad de voto establecido en el art. 68, esta previsión, al menos desde la óptica geográfica no se cumple: conseguir un escaño al Congreso de los Diputados en las circunscripciones de Madrid o Barcelona significa muchos más votos que hacerlo en Soria o Segovia¹²; como veremos, obtener un acta en el Parlamento gallego es

⁹FRANCISCO LLERA RAMO: "El predominio del bipartidismo imperfecto", *Reis*, nº 82, (1998), p. 135.

¹⁰*Ibidem*. Debemos advertir que, si bien el profesor Llera se refiere a la relación entre electores y escaños, nosotros tomaremos en este trabajo como referencia la relación entre población y escaños. Y ello porque no podemos olvidar que el art. 9.3 de la Ley gallega 8/1985 establece la asignación de los diputados restantes (es decir, los que quedan para repartir una vez descontados los mínimos provinciales fijos) en proporción a la «población». En este sentido, las diferencias entre población y censo pueden ser significativas, como sucede en el ámbito gallego, en la que la provincia de Ourense tenía en las elecciones autonómicas de 2009 un censo electoral mayor a la de Lugo y, sin embargo, contaba con un escaño menos, ya que su población era menor que la lucense (no se puede obviar, por ejemplo, que los residentes ausentes forman parte del censo electoral pero no computan a efectos de la distribución de escaños por población).

¹¹DIETERNOHLEN: *Sistemas electorales...*, p. 57.

¹²En relación con esta cuestión, *vid.* FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: "La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso", *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, (1993), pp. 305-400. Este profesor establece un índice de representación proporcional por cada circunscripción: si el resultado es 1 la población de la provincia estaría justamente representada, si es inferior a 1 estaría infrarrepresentada, y si es superior a 1 estaría sobrerrepresentada. De esa forma, en el momento de la elaboración de dicho trabajo, Soria tendría una sobrerrepresentación en relación con Madrid de 4,46 veces y Segovia con Barcelona de 2,85 veces, *vid. ibidem*, p. 309. Estudio que, a pesar del tiempo transcurrido desde su publicación, sigue siendo útil y muestra una tendencia que se sigue manteniendo: un

más costoso, a efectos de votos, en las provincias de A Coruña y Pontevedra que en las de Lugo y Ourense.

Otro de los elementos del sistema electoral vendría dado por la forma de la candidatura. Así, pueden existir candidaturas unipersonales (como en las elecciones legislativas británicas o francesas) o de listas (como el caso español). Por su parte, las listas pueden ser: abiertas, en las que el elector puede configurar la lista combinando candidatos de diferentes formaciones políticas (como en el caso de los senadores que en España se eligen por sufragio universal); cerradas y no bloqueadas, permitiendo que sea el elector el que decida que representantes elige dentro de la lista propuesta por la formación política; y cerradas y bloqueadas, donde el elector no puede efectuar ninguna alteración a la propuesta de lista planteada por los partidos políticos, lo que les otorga a éstos un gran poder, como sucede en España en las elecciones al Congreso de los Diputados o en las elecciones autonómicas.

En cuanto a los procedimientos de votación, que están frecuentemente ligados con la forma de la candidatura que mencionamos con anterioridad, podemos mencionar una amplia diversidad de posibilidades que ahora simplemente enunciamos: voto único (el elector sólo dispone de un voto, lo que encaja plenamente con un sistema de listas cerradas y bloqueadas); preferencial (el votante puede expresar su preferencia por un candidato determinado, lo que ya se daría en listas cerradas no bloqueadas); múltiple (el elector tendría tantos votos como escaños de la circunscripción); múltiple limitado (el elector tendría varios votos pero menos que el total de escaños de la circunscripción); alternativo (el votante puede indicar sucesivamente varias preferencias); acumulado (el elector puede acumular varios votos a favor de un candidato); *panachage* (el votante puede distribuir sus votos entre candidatos de listas diferentes, como en el caso de las listas abiertas); doble voto (el elector tiene dos votos, uno por el candidato que presenta cada partido en cuanto circunscripción uninominal, y otro por la lista que cada formación política presenta a nivel de circunscripción plurinominal); y voto simultáneo (un único voto del elector sirve para dos o más decisiones)¹³.

Llegamos, por tanto, al último de los elementos básicos del sistema electoral: la traducción de los votos en escaños. Aspecto en el que el debate científico, político y de opinión es amplio y abundante, como sucede en España. Así, a la hora de realizar esta conversión de los votos en escaños, debemos distinguir si el sistema electoral se configura como mayoritario o proporcional, lo que también va a incidir en el tipo de circunscripción.

En el modelo mayoritario, habitual en España hasta la promulgación de la Constitución de 1978 y que aparece actualmente ligado a las

voto en las provincias pequeñas vale por dos o tres de las provincias con mayor población.

¹³Vid. DIETERNOHLEN: *Sistemas electorales...*, p. 68.

circunscripciones uninominales¹⁴, el candidato o formación política que obtenga mayor número de votos en la circunscripción es el que ganará, no teniendo ninguna relevancia a efectos de escaños el resto de votos obtenidos por otros candidatos o formaciones; sería lo que acontece en las elecciones al Parlamento de Westminster en el Reino Unido (sistema mayoritario a una vuelta) o en las elecciones legislativas francesas (en este caso, sistema mayoritario a dos vueltas, al ser necesaria la mayoría absoluta para obtener el escaño). El resultado es un modelo que favorece claramente la gobernabilidad con la frecuente formación de mayorías absolutas, si bien tiene la consecuencia, también evidente, de perjudicar a los pequeños partidos (y a veces no tan pequeños, como el Partido Liberal Demócrata británico) distorsionando la relación entre el porcentaje de votos de una formación y los escaños obtenidos en el Parlamento, ya sea por exceso o por defecto¹⁵.

En cuanto al sistema proporcional, cuyo principio inspirador sería repartir los escaños de manera proporcional al número de votos obtenidos por cada formación política, la realidad muestra una pluralidad de métodos para realizar esta atribución: los métodos del divisor (del que el más conocido es la fórmula d'Hondt), dividiéndose los votos obtenidos por los diversos partidos entre series de divisores de los que resultan una serie de cocientes, los cuales se irán asignando de mayor a menor hasta completar el total de escaños de la circunscripción; y los métodos del cociente, que suponen establecer un cociente electoral a partir del que se distribuirán los escaños, existiendo a su vez diferentes variantes (Hare, Hagenbach-Bischoff, Droop, Niemeyer)¹⁶.

Ahora bien, como veremos más adelante, la correspondencia entre votos y escaños dista de ser exacta, a pesar de que el sistema sea proporcional. En este sentido, centrándonos en la fórmula d'Hondt, al ser

¹⁴Aunque el propio sistema electoral español emanado de la Ley La Cierva (aprobada bajo de gobierno de Maura en 1907) y que, con algunas modificaciones, se mantuvo en vigor incluso durante la Segunda República, establecía un modelo mayoritario con circunscripciones plurinominales (las uninominales desaparecerían con la República); los efectos mayoritarios de este modelo se atenuaban, sólo en parte, impidiendo que el elector pudiese escoger tantos candidatos como escaños elegibles, lo que garantizaba la presencia de las minorías aunque en un porcentaje limitado (sistema no tan alejado al que existe actualmente para la elección del Senado). El propio modelo que se utiliza como referencia de circunscripciones uninominales (el Reino Unido) tuvo durante mucho tiempo circunscripciones binominales o incluso con más escaños.

¹⁵Las elecciones parlamentarias de 1983 son probablemente uno de los ejemplos más notorios de las distorsiones del sistema mayoritario británico: el Partido Conservador obtuvo con el 42,4% de los votos, el 61,1% de los escaños de la Cámara de los Comunes; el Partido Laborista, con el 27,6% de los votos logró el 32,1% de los escaños; y la alianza Partido Liberal-Partido Socialdemócrata, con el 25,4% de los votos obtuvo el 3,5% de los escaños. Incluso, el sistema mayoritario no garantiza que el partido con más votos sea el que tenga mayor número de escaños, como ocurrió en las elecciones de 1951, en la que el Partido Conservador tuvo más escaños que el Partido Laborista con menos votos que éste, y también en las de febrero de 1974 (en este caso los laboristas lograron mayor número de escaños que los conservadores a pesar de tener menor porcentaje de voto).

¹⁶Vid. DIETER NOHLEN: *Sistemas electorales...*, pp. 71-81.

la de aplicación general en España, es fácilmente perceptible como favorece a los grandes partidos políticos de cada circunscripción en perjuicio de los pequeños, y como sus efectos son menos proporcionales en las circunscripciones pequeñas y más proporcionales en las grandes.

Por ello, las elecciones al Congreso de los Diputados en España muestran como la magnitud de las circunscripciones limita la proporcionalidad de la fórmula d'Hondt¹⁷, favoreciendo con matices un sesgo mayoritario (con las excepciones de las circunscripciones de Madrid y Barcelona) que beneficia a los partidos más grandes (Partido Popular y Partido Socialista), castiga o dificulta la representación de los partidos pequeños con apoyos dispersos por todo el ámbito estatal, a la vez que facilita la representación parlamentaria de los partidos nacionalistas o regionalistas que concentran sus votos en determinadas circunscripciones¹⁸, siendo el resultado una especie de bipartidismo imperfecto¹⁹. Por tanto, en la balanza entre representatividad y gobernabilidad, hay un desequilibrio a favor de la segunda²⁰.

A esto aún habría que añadir un último factor que incidiría en el reparto de escaños: la barrera electoral o cláusula de exclusión, que implica la necesidad de que las formaciones políticas alcancen un determinado porcentaje de votos (ya sea en la circunscripción o en relación al conjunto de las circunscripciones) para poder optar al reparto de escaños, como en el caso de las elecciones al Congreso de los Diputados en España²¹, en las que se establece en el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción (art. 163 de la LOREG)²².

De esta forma, como expone el profesor Nohlen «En España, la limitación real de la representación proporcional a raíz de la distribución de circunscripciones electorales, es mucho más significativa que las

¹⁷A partir de circunscripciones con más de nueve escaños, los efectos de la fórmula d'Hondt son más proporcionales en cuanto a la conversión de votos en escaños.

¹⁸Vid. JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT: "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma", *Revista de Estudios Políticos*, nº 95, (1997), p. 12.

¹⁹Vid. RAMÓN COTARELO – FRANCISCO J. BOBILLO: "El Sistema de Partidos", en Vidal-Beneyto (editor), *España a debate. I. La política*, Tecnos, Madrid, 1991, p. 18.

²⁰Se podría decir que el sistema electoral español es bueno para la gobernabilidad, pero el precio que se paga (como la desigualdad de circunscripciones que inciden en la representatividad y proporcionalidad, o las listas bloqueadas) es muy caro, vid. ANTONIO CARLOS PEREIRA MENAUT: *Derecho Constitucional Español*, Tórculo, Santiago de Compostela, 2006, pp. 122-125.

²¹La cláusula es de exclusión: aquellas formaciones que no alcancen el porcentaje mínimo quedarían excluidas automáticamente del reparto de escaños; no obstante, superar el porcentaje fijado por la barrera electoral no significa que esa formación vaya a obtener escaño, lo que dependerá de la asignación de escaños resultante de la aplicación de la fórmula correspondiente.

²²En relación con la barrera legal española, el profesor Montero Gibert apunta que, dada la magnitud de las circunscripciones, «los escaños se reparten generalmente entre los dos primeros partidos, por lo que quedan sin representación muchos partidos que superan con creces esa barrera», por lo que lo verdaderamente trascendente sería la barrera efectiva que se establecería *de facto*, y que el citado profesor sitúa en el 10,2% (la segunda más alta entre los países occidentales después de la de Irlanda), vid. JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT: "El debate...", pp. 12-13.

consecuencias de la barrera legal, cuyos efectos se pueden presentar sólo en las circunscripciones grandes»²³.

Una vez examinados los conceptos generales debemos advertir, para finalizar este epígrafe, que, dada la naturaleza y la limitación de la propuesta de reforma de la ley electoral gallega, este artículo no abarcará la totalidad de los elementos del sistema electoral de Galicia. El objeto y la extensión de este trabajo nos hace prescindir del análisis de aspectos relevantes, como el derecho de sufragio (tanto en su perspectiva activa como pasiva), el censo electoral, la campaña electoral o los recursos electorales. Así, nos centraremos únicamente en aquellos aspectos concretos de la circunscripción electoral y la fórmula de escrutinio objeto de mayor polémica, incidiendo en la barrera electoral o cláusula de exclusión en el acceso al reparto de escaños.

3. VISIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

La base reguladora de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas (CCAA) se encuentra en el art. 152.1 de la Constitución. En este precepto se dispone, a los efectos que ahora nos interesan, que «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio [...]».

Por consiguiente, la redacción de esta disposición se encaminaba inicialmente a las Comunidades constituidas conforme al complejo procedimiento del art. 151 (lo que sucedería en el caso de Andalucía) y de la Disposición Transitoria Segunda de la *Carta Magna* (Cataluña, Euskadi y Galicia)²⁴, si bien los Acuerdos Autonómicos rubricados el 31 de julio de 1981 entre los dos grandes partidos políticos de entonces, la Unión de Centro Democrático y el Partido Socialista, extendieron el esquema previsto en el art. 152.1 a todas las Comunidades Autónomas con independencia del procedimiento utilizado para acceder a la autonomía.

A partir de aquí, el conjunto de las Comunidades Autónomas establecerán sus modelos electorales con una serie de elementos comunes, puesto que el propio Tribunal Constitucional configurará el art. 152.1 como «canon de constitucionalidad» de los Estatutos de Autonomía, tanto de las autonomías constituidas por la vía del art. 151 como las formadas a partir del art. 143 del texto constitucional (STC 225/1998). De este modo, todas ellas estarán dotadas de un sistema parlamentario, proporcional y no mayoritario, sustentado en el derecho de sufragio

²³DIETERNOHLEN: *Sistemas electorales...*, p. 71.

²⁴De esta forma, para parte de la doctrina sería posible, al menos formalmente, que las Comunidades Autónomas constituidas bajo la fórmula del art. 143 de la Constitución, tuvieran la posibilidad de fijar un sistema mayoritario, aunque en la práctica mantuvieron el sistema proporcional, *vid.* CARLOS RUIZ MIGUEL: *O Dereito Público de Galicia*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997, p. 116.

universal, libre, igual, directo y secreto, trasladando las previsiones contempladas en el art. 68 de la Constitución.

Paralelamente, se hacía necesario deslindar las relaciones entre la normativa estatal en materia electoral y las normas autonómicas en esta materia. En este sentido, conviene tener presente que, de conformidad con lo previsto en la Constitución (arts. 70.1 y 81.1), la normativa estatal reguladora del sistema electoral había de realizarse obligatoriamente a través de Ley Orgánica y esa ley tendría que ser, formal y materialmente, la ley electoral, por lo que su regulación por otra ley (tanto ordinaria como orgánica) sería inconstitucional, como quedó de manifiesto en la STC 72/1984, de 14 de junio²⁵. Esta configuración especial, derivada de la consideración de la ley electoral como las reglas del juego del sistema democrático (de forma que su aprobación o modificación requiere mayoría absoluta del Congreso, siendo incluso deseable un consenso mayor), tendría sus efectos en la propia dimensión de la norma: la competencia estatal se referiría a la regulación del «régimen electoral general», entendido como los elementos del proceso electoral que han de ser comunes a todas las elecciones que se celebren en el conjunto del Estado, pudiendo las Comunidades Autónomas configurar su propio proceso electoral respetando el marco previsto en la normativa electoral estatal (STC 38/1983, de 16 de mayo).

Sobre estos parámetros, la promulgación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (LOREG)²⁶ contribuyó todavía más a homogeneizar los sistemas electorales de las diversas Comunidades Autónomas²⁷, pues a través de su Disposición Adicional Primera las autonomías se encuentran vinculadas a la LOREG en la mayor parte de su Título I²⁸ siendo el resto del título de aplicación supletoria, al tiempo que en relación con los Títulos II, III, IV y V²⁹ las CCAA no pueden realizar modificaciones o sustituciones en sus respectivas normas electorales.

Por lo que se refiere a la composición de los Parlamentos autonómicos, su *talla* en la terminología del profesor Llera, un rápido resumen refleja el siguiente panorama:

²⁵Vid. XOSÉ VILAS NOGUEIRA (*et alii*): *O Sistema Político Galego...*, pp. 86-87.

²⁶Sobre el funcionamiento práctico de la LOREG y su aplicación por las respectivas Juntas Electorales y el propio Tribunal Constitucional, *vid.* ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA – MANUEL DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *Código electoral*, La Ley, Madrid, 2011.

²⁷Tendencia que ya existía incluso antes de la promulgación de la LOREG, pues a la altura del año 1985 en que se aprobó la norma estatal, ya se habían celebrado elecciones autonómicas en todas las CCAA, y éstas habían efectuando remisiones a la normativa entonces aplicable a las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados (Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo).

²⁸Vinculación que afectaría a aspectos tan importantes como la regulación del derecho de sufragio, la administración electoral, el censo, los requisitos de la convocatoria de elecciones o gran parte del procedimiento electoral (presentación de candidaturas, financiación, recursos, delitos e infracciones electorales, etc.).

²⁹Títulos que acogen disposiciones específicas referidas a la elección de diputados y senadores (Título II), elecciones municipales (Título III), cabildos (Título IV) y elección de diputados provinciales (Título V).

- Existen tres Asambleas Legislativas autonómicas con más de cien escaños (Cataluña con 135, Madrid con 129 y Andalucía con 109) que se corresponden con las Comunidades Autónomas con mayor población.
- A continuación, estaría un grupo de tamaño medio, con cámaras de entre 60 y 100 escaños, donde se incardinarían Valencia (99 escaños), Castilla y León (84 parlamentarios), Euskadi y Galicia (con 75 escaños respectivamente), Aragón (con 67 escaños), Extremadura (con 65 escaños) y Canarias (que elegiría 60 parlamentarios autonómicos).
- Finalmente, encontramos el grupo de Parlamentos de tamaño más reducido, con menos de 60 escaños: Baleares (que elige 59 parlamentarios), Castilla La-Mancha (con 53 escaños, después de que recientemente haya incrementado cuatro escaños al reformar su ley electoral³⁰), Navarra (con 50 parlamentarios), Asturias (con 45 escaños), Murcia (con 45 parlamentarios), Cantabria (con 39 escaños), La Rioja (con 33 escaños), y las dos ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, cada una de las cuales elegiría 25 miembros de sus respectivas asambleas.

Por consiguiente, situándonos en criterios estrictamente cuantitativos (la *talla*), el total de los parlamentarios autonómicos alcanzaría la suma de 1.272, incluyendo los representantes de Ceuta y Melilla. Por lo que se refiere a la *ratio* entre población y escaños, ésta se establecería en 1

³⁰El caso de Castilla-La Mancha es especialmente paradigmático: su ley electoral fue modificada en el año 2007, incrementando los escaños de 47 a 49, de forma que se atribuía un escaño suplementario a las provincias de Toledo y Guadalajara respectivamente. Esta modificación se sustentaba en el incremento demográfico experimentado por dichas provincias, pero el Partido Popular recurrió la reforma al Tribunal Constitucional (alegando, entre otros motivos, la vulneración de los principios de proporcionalidad e igualdad), si bien la STC 19/2011, de 3 de marzo, rechazó el recurso y avaló la constitucionalidad de la reforma, al considerar que había sido adoptada dentro del margen de configuración del que goza constitucionalmente el legislador. Ahora bien, desde un punto de vista puramente electoral, se podría pensar que el hecho de que Toledo y Guadalajara pasasen a tener un número par de escaños (12 y 8 respectivamente) y únicamente Ciudad Real tuviera un número impar (11) podría beneficiar al Partido Socialista, puesto que la fórmula d'Hondt podría producir empate de escaños en las provincias pares y una victoria socialista en la circunscripción con parlamentarios impares (y Ciudad Real tradicionalmente apoyaba a éstos) que supusiera a su vez su triunfo electoral en el conjunto de la Comunidad. Curiosamente, cuando el Partido Popular llegó al gobierno castellano manchego, aprobó la Ley 4/2012, de 17 de mayo, incrementando los escaños de 49 a 53, de forma que las provincias de Toledo, Guadalajara y Cuenca (donde el Partido Popular tiene más apoyo) pasarían a tener un número impar de escaños, y la de Ciudad Real (con mejores resultados del Partido Socialista) un número par; sin embargo, pocos meses después de esta modificación, la Presidenta castellano manchega anunciaba en el Debate sobre el Estado de la Autonomía (6 de septiembre de 2012) su intención de reformar el Estatuto y la ley electoral para reducir a la mitad el número de parlamentarios, *vid. El Mundo*, 7 de septiembre, p. 9.

escaño cada 37.099,44 habitantes³¹, lo que a su vez supone una media de 2,69 escaños cada 100.000 habitantes.

En lo que respecta a las circunscripciones, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas prevén, emulando el modelo establecido en el art. 68.2 de la Constitución para el Congreso de los Diputados, que éstas sean cada una de las provincias que conforman la Comunidad en cuestión³² o el conjunto del territorio en las comunidades uniprovinciales, con cuatro excepciones: las dos comunidades insulares (Baleares y Canarias) que configuran a las islas como circunscripción; Asturias, dividida en tres circunscripciones electorales (Occidental, Central y Oriental) de muy desigual composición demográfica, ya que la circunscripción central agrupa a las principales ciudades del Principado, lo que ha provocado algunas distorsiones, como que el partido con mayor número de votos en el conjunto del Principado tuviera menos escaños en las elecciones autonómicas del año 2011; y Murcia, dividida en cinco circunscripciones de desigual superficie y población en lo que podría ser el caso más cercano al *gerrymandering*, entendido como «diseño artificial y arbitrario de las circunscripciones electorales con el propósito de favorecer a una formación política y perjudicar a las otras»³³, que se ha dado en España.

Por otro lado, conectado con el tipo de circunscripción se encuentra el elemento fundamental de la asignación de escaños entre ellas. Este elemento es un factor decisivo al producir, según cual sea su configuración, un efecto doble: puede conllevar una desigualdad del voto del ciudadano en función de la circunscripción en la que vote, y produce un impacto en la proporcionalidad, ya que la forma en que se establezca el reparto de escaños por circunscripción puede incrementar o disminuir la proporcionalidad de un concreto sistema electoral³⁴. Como veremos en el caso gallego, cuando se establece un número fijo de escaños por circunscripción con independencia de su población, y este mínimo supone a su vez la mayoría de los escaños totales del Parlamento, la proporcionalidad se reduce notablemente y el número de votos para conseguir escaño variará de forma considerable de una a otra circunscripción. De este modo, se produce una *prima* o *plus* de representatividad a favor de las provincias menos pobladas, que no

³¹Se parte de una población total de España de 47.190.493 habitantes, según los datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes a 1 de enero de 2011.

³²En el caso de Euskadi, el art. 26.2 del Estatuto de Autonomía determina que las circunscripciones electorales serán los Territorios Históricos, coincidiendo éstos con las provincias. En el caso de Cataluña, ante la falta de consenso sobre este tema, el Estatuto de Autonomía de 2006 mantiene vigente, hasta que se apruebe que se apruebe la correspondiente ley, la Disposición Transitoria Cuarta del Estatuto de 1979 que establecía la provincia como circunscripción electoral.

³³JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales...*, p. 197. La denominación procede del antiguo gobernador de Massachussets, Elbridge Gerry, que en el siglo XIX modificó artificialmente una circunscripción electoral de Boston con el fin de obtener un resultado favorable; la circunscripción resultante tendría la forma de una salamandra, de ahí su nombre en inglés.

³⁴*Vid.* FRANCISCO LLERA RAMO: "El predominio...", pp. 139-140.

aparece únicamente como un elemento del sistema galaico, sino que también existe en otras autonomías y ha producido distorsiones evidentes, como en las elecciones autonómicas catalanas de 17 de octubre de 1999 y de 16 de noviembre de 2003, en las que el partido con más escaños no fue el más votado en el conjunto de Cataluña³⁵.

En lo relativo a la barrera electoral, la práctica totalidad de las CCAA incluyen en su normativa barreras electorales que oscilan entre el 3% (Andalucía, Aragón, Asturias, Cataluña, Castilla La-Mancha, Castilla y León, Euskadi y Navarra) y el 5% (Balears, Cantabria, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia) de los votos válidos (la excepción sería Valencia que prevé el 5% de los votos emitidos, incluyendo válidos y nulos), ya sea en relación al conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma (Valencia y Murcia) o a su circunscripción (las demás, incluyendo las CCAA uniprovinciales en las que la circunscripción coincide con el territorio de la Comunidad³⁶). Es decir, estos porcentajes fluctúan entre el 3% fijado por el art. 163.1 de la LOREG para las elecciones legislativas y el 5% previsto en su art. 180 para las elecciones municipales; umbrales que han sido avalados por reiterada jurisprudencia constitucional, destacando la STC 75/1985 (en relación con la constitucionalidad de la barrera situada en el 3%) y la STC 193/1989 (en relación con el 5%)³⁷.

La excepción vendría dada por el singular caso de Canarias, en el que la barrera electoral se sitúa en el 6% de los votos válidos del conjunto de la Comunidad Autónoma o, con carácter alternativo, si se consigue ser la primera fuerza política o alcanzar al menos el 30% de los votos válidos en una circunscripción (que en este caso serían cada una de las islas que conforman el archipiélago). Configuración que, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en su sentencia 225/1998, se sitúa en el límite de lo constitucionalmente admisible, de forma que «no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras que establezcan

³⁵Así, en las elecciones de 1999, el *Partid dels Socialistes de Catalunya* fue la primera fuerza política en votos, con un 38,21% que se tradujeron en 52 escaños, mientras *Convergència i Unió* obtenía 56 escaños con menor porcentaje de voto (el 38,05%). Escenario que volvió a reproducirse en el año 2003, en el que el *Partid dels Socialistes de Catalunya* consiguió 42 escaños con el 31,44% de los votos, y *Convergència i Unió* 46 actas con el 31,23%. La sobrerrepresentación de las provincias de Girona, Lleida y Tarragona (en las que el electorado nacionalista era más pujante) frente a la de Barcelona (con mayor fortaleza de los socialistas catalanes), ayuda a explicar esta situación.

³⁶En el caso de Extremadura la barrera electoral se establece en el 5% de los votos válidos por circunscripción, si bien se habilita una fórmula compensatoria por la que se permite llegar a ese 5% si una provincia en la que se alcanza ese umbral compensa a la otra en la que no se consigue.

³⁷Una visión crítica en relación con la posición del Tribunal Constitucional sobre las barreras electorales puede verse en ANTONIO TORRES DEL MORAL – ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral: Acotaciones críticas", *Revista de Derecho Político*, nº 41, (1996), pp. 21-25.

porcentajes superiores a los indicados, salvo que excepcionalmente concurren poderosas razones que lo justifiquen»³⁸.

En este sentido, podría decirse que la STC 225/1998 supondría el mayor límite a la capacidad dispositiva del legislador autonómico sobre la barrera electoral en su Comunidad, si bien el inciso final «salvo que excepcionalmente concurren poderosas razones que lo justifiquen» proporciona una dosis de ambigüedad todavía hoy no resuelta por el Alto Tribunal, en parte porque no hubo tentativas de establecer una barrera electoral mayor que la prevista por la legislación canaria³⁹.

En todo caso, no se puede ignorar la relación decisiva que se establece entre el tamaño de la circunscripción y la barrera electoral, lo que también tendría consecuencias en el caso de la propuesta de reforma de la ley gallega. Así, «La barrera electoral fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, en la práctica, solo puede producir efectos en las de gran tamaño –las mayores, en las que se aplica esta cláusula, son Barcelona (85), Navarra (50), Zaragoza (35) y Circunscripción Central de Asturias (34)–, pues en los distritos menores las formaciones políticas que obtienen resultados por debajo de aquel porcentaje, aun sin existir la cláusula barrera, no lograrían representación»⁴⁰.

La conclusión a la que podríamos llegar en relación con los sistemas electorales autonómicos es ambivalente: por un lado, la existencia de determinadas disposiciones en la LOREG que son comunes a todo tipo de elecciones (incluyendo las autonómicas) implica una cierta homogeneidad de los sistemas electorales autonómicos en aspectos como el derecho de sufragio, la Administración electoral, el procedimiento electoral y sus recursos, o en el ámbito de la financiación; por otro lado, en aspectos no menores, como la barrera electoral o el tipo de circunscripción (elementos en los que precisamente nos estamos centrando), el legislador autonómico tiene y ha utilizado su margen de disposición, aunque sin atreverse a optar por una forma de voto más abierto (listas abiertas o listas

³⁸Los criterios establecidos por la barrera electoral canaria han producido situaciones, cuando menos, extrañas: en las elecciones autonómicas de 2007, el partido Nueva Canarias obtuvo el 11,75% de los votos en la circunscripción de Gran Canaria, pero no consiguió ningún escaño al no alcanzar el 6% en el total de la Comunidad; sin embargo, Coalición Canaria obtuvo un escaño en la misma circunscripción de Gran Canaria con el 5,41% de los votos, porque superó el umbral del 6% en el conjunto de la Comunidad y, de esa forma, pudo entrar en el reparto de escaños de la circunscripción.

³⁹Como dice Oliver Araujo, «El Tribunal Constitucional no ha querido marcar un límite a priori de una hipotética legislación futura (“no ha elevado a categoría un determinado porcentaje numérico”, dice expresamente), sino que ha optado –con criterio discutible– por ir resolviendo cada caso real que se le vaya planteando, bien a través de los procedimientos de inconstitucionalidad contra normas con rango de ley, bien a través de los recursos de amparo interpuestos invocando la violación de los derechos del artículo 23 CE», de forma que «Hoy por hoy, solo sabemos qué barreras electorales no vulneran el derecho de sufragio pasivo del artículo 23.2 CE, pero no sabemos cuáles sí que lo violan», JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales...*, pp. 392-393.

⁴⁰*Ibidem*, p. 361.

desbloqueadas) ni por una fórmula proporcional diferente a la de d'Hondt⁴¹.

4. LA NORMATIVA ELECTORAL DE GALICIA: EL ART. 11 DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA COMO BASE

La regulación del sistema electoral de Galicia se sustenta en el propio Estatuto de Autonomía de Galicia, desarrollado por la Ley 8/1985, de 13 de agosto, *de elecciónsao Parlamento de Galicia*, reformada por la Ley 15/1992, de 30 de diciembre⁴² y por la Ley 12/2004, de 7 de diciembre⁴³.

Además, y con carácter supletorio, regirá la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General, si bien en determinados aspectos, como ya comentamos, la normativa estatal iría más allá de esa dimensión supletoria, estableciendo auténticos límites que la ley electoral gallega habría de respetar.

Conforme a lo dispuesto por el Estatuto de Autonomía, el Parlamento estará constituido por Diputados elegidos por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto (art. 11.1), siendo elegido por un plazo de cuatro años y de acuerdo a un sistema de representación proporcional que asegure la representación de las diversas zonas de la Comunidad (art. 11.2), determinando que sea la provincia la circunscripción electoral (art. 11.4).

Además, el art. 11.5 del EAG dice que «Una ley del Parlamento de Galicia determinará los plazos y regulará el procedimiento para la elección de sus miembros, fijando su número entre 60 y 80, y las causas de inelegibilidad e incompatibilidad que afecten a los puestos o cargos que se desempeñen dentro del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma». Esta ley tendría la consideración de ley de *desenvolvemento básico* del Estatuto, por lo que para su aprobación (y modificación) sería necesaria la mayoría absoluta del Parlamento gallego en una votación final sobre la totalidad.

El Estatuto remitía, por consiguiente, la concreción del tamaño del Parlamento (dentro de los límites estatutarios) y su procedimiento de elección, a la futura ley electoral gallega. No obstante, con carácter provisional, el EAG establecía en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera la composición de la Cámara autonómica: el número de miembros del Parlamento sería 71 (concretando la horquilla de 60-80 prevista en el art. 11.5 del EAG), determinando también su distribución provincial (A Coruña 22, Lugo 15, Ourense 15, y Pontevedra 19) que ya

⁴¹ Vid. ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: *Sistema político español e galego*, Andavira, Santiago de Compostela, 2010, pp. 117-118.

⁴² La reforma de 1992 tuvo importante calado: se modificaron los arts. 4, 6, 10, 12, 14, 18, 25, 27, 29 y 44. En especial, la modificación del art. 10, elevando la barrera electoral del 3 al 5% de los votos válidos por circunscripción, redujo el mapa de partidos políticos con representación parlamentaria.

⁴³ Esta modificación se circunscribía a añadir el Capítulo VI bis con el art. 37 bis relativo a la fecha de comienzo y finalización del escrutinio general, cuyos plazos diferirían de lo previsto por la LOREG al objeto de facilitar la remisión de los sufragios de los electores pertenecientes al Censo de Españoles Residentes Ausentes.

en esos momentos reflejaba una clara sobrerrepresentación de las provincias del interior de Lugo y Ourense⁴⁴.

En este sentido, debemos recordar que la redacción final del Estatuto redujo considerablemente lo previsto en el Proyecto de Estatuto elaborado por la Asamblea de Parlamentarios de Galicia⁴⁵, tanto en lo relativo a la horquilla de parlamentarios (que establecía entre 100 y 125) como en lo referente a su concreción en la entonces Disposición Transitoria Segunda, en la que se fijaba el número de escaños en 118, asignando a la provincia de A Coruña 37 parlamentarios, 24 a las de Lugo y Ourense respectivamente, y 33 a la de Pontevedra. Este mayor tamaño, que fue reducido en el Informe de la Ponencia de la Comisión Constitucional hasta alcanzar la configuración dada en su redacción final, favorecía teóricamente una mayor representatividad pues, como ya expusimos, cuantos más escaños en juego, mayores opciones de incrementar la pluralidad de la representación política en la Cámara. Ahora bien, esta mayor representatividad del Proyecto estatutario era más teórica que real, pues iba acompañada de una barrera electoral, explicitada en la misma Disposición Transitoria Segunda, por la que no se tendrían en consideración, a efectos del reparto de escaños, las listas que no obtuvieran como mínimo el 3% de los votos del censo electoral, lo que en una Comunidad como la gallega caracterizada en aquellos años por una elevada abstención, suponía una importante penalización y situar en la práctica a los partidos políticos minoritarios fuera del Parlamento⁴⁶. Además, el reparto provincial de escaños ya dejaba traslucir la sobrerrepresentación de las circunscripciones del interior que acompañaría al sistema electoral gallego: de los 118 escaños de la propuesta, el 31,35% corresponderían a la provincia de A Coruña, el 20,33% a las de Lugo y Ourense respectivamente, y el 27,96% a la de Pontevedra⁴⁷.

De esta forma, el Proyecto de Estatuto gallego salió de la Comisión Constitucional con menos escaños pero manteniendo una elevada barrera

⁴⁴Debe tenerse en cuenta que los aspectos estatutarios más vinculados al sistema electoral (como la distribución de escaños o la barrera electoral) fueron aprobados por la Unión de Centro Democrático sin ser consensuados con el resto de formaciones políticas. En esta línea, el profesor López Mira apunta que «*esta forza política contaba cunha abrumadora maioría en Lugo e Ourense, maioría que era menos clara na Coruña e Pontevedra*», vid. ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: *Sistema político...*, p. 144.

⁴⁵Vid. *Proyecto de Estatuto remitido por la Asamblea de Parlamentarios*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 10-I, serie H, 20 de julio de 1979.

⁴⁶Vid. análisis del profesor Roberto Blanco Valdés al contenido de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía, en JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (*et alii*): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, MAP, Madrid, 1991, pp. 903-907.

⁴⁷En este sentido, cuando el Estatuto finalmente dispuso que el primer Parlamento estuviera formado por 71 escaños, la distribución provincial de los mismos era prácticamente idéntica a la que se establecía con 118. Así, los 22 parlamentarios de A Coruña suponían el 30,98% del total; los 15 de Lugo y Ourense el 21,12% en cada caso; y los 19 de Pontevedra el 26,76%. Sin duda, para explicar estas similitudes, no se puede obviar el papel jugado por la Unión de Centro Democrático, así como la distribución territorial de voto que en aquel momento tenía esta fuerza política en Galicia.

electoral calculada sobre el censo y no sobre los votantes⁴⁸, lo que ocasionó un notable rechazo que, entre otros aspectos, favorecería su supresión en el proceso de modificación peculiar del que sería objeto el Estatuto⁴⁹, de forma que en el apartado quinto de la Disposición Transitoria Primera de su redacción final, se estableció una remisión a lo previsto en este ámbito por la normativa estatal vigente para las elecciones al Congreso de los Diputados, lo que implicaría situar la barrera electoral en el 3%, pero de los votos válidos emitidos, no del total del censo (barrera que, como veremos, se incrementaría en el año 1992 al 5%).

Con la promulgación de la Ley gallega 8/1985, el número de escaños se fijó en 75, estableciéndose un mínimo inicial de 10 parlamentarios por provincia y distribuyendo los 35 restantes en función a la población (art. 9) para atenuar el exceso de peso parlamentario de las provincias de Lugo y Ourense, aunque esto sólo se conseguiría mínimamente. Los parámetros establecidos por este precepto, como se reflejaba en la Disposición Transitoria Quinta de la norma, no entrarían en funcionamiento hasta las elecciones autonómicas de 1989; a partir de ese momento, servirían de aplicación para el reparto provincial de escaños en todos los comicios autonómicos gallegos. De esta forma, la distribución provincial de escaños correspondientes a las elecciones de marzo de 1 de marzo de 2009 sería la siguiente: 24 por A Coruña, 15 por Lugo, 14 por Ourense y 22 corresponderían a Pontevedra⁵⁰. Reparto que se mantendría en el reciente Decreto 174/2012, de 27 de agosto, de *disolución do Parlamento de Galicia e de convocatoria de eleccións*.

Además, el art. 10 de la Ley 8/1985 acoge tres importantes aspectos: la barrera electoral, actualmente fijada en el 5% de los votos válidos en la circunscripción; la elección de la fórmula d'Hondt para efectuar la asignación de votos a escaños; y la configuración cerrada y bloqueada de las listas electorales, de forma que «Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella, por el orden de colocación en que aparezcan»⁵¹.

Por tanto, una aproximación inicial al sistema electoral gallego permite ver como muchos de sus elementos fundamentales reproducen el modelo

⁴⁸*Dictamen de la Comisión Constitucional*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 10-II, serie H, 14 de diciembre de 1979.

⁴⁹*Vid. Escrito del Presidente de la Asamblea de Parlamentarios de Galicia solicitando nueva reunión de la Comisión Constitucional y de la delegación de aquella para la reconsideración parcial del texto acordado*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, nº 10-II-1, serie H, 28 de octubre de 1980.

⁵⁰El incremento a 75 escaños mejoraba levemente la *ratio* entre escaños y población correspondiente a las provincias atlánticas: los 24 parlamentarios de A Coruña supondrían el 32% del total de la Cámara y los 22 de Pontevedra el 29,33%, frente a los 15 parlamentarios de Lugo (el 20%) y los 14 de Ourense (el 18,66%). Por tanto, ambas provincias mejoraban su relación de escaños respecto al Parlamento de 71 miembros (subían su representatividad en algo más de tres puntos y medio), si bien era un incremento leve y todavía lejos de equilibrar el diferencial existente en función de la población de ambas.

⁵¹En este sentido, *vid.* arts. 21-23 de la Ley 8/1985.

estatal (para el Congreso de los Diputados), tanto en los aspectos en los que la aplicación de la LOREG sería obligatoria, como en aquellos ámbitos en los que el legislador gallego tendría cierto margen de disposición y podría haber optado, por ejemplo, por un modelo proporcional distinto a la fórmula d'Hondt o por listas que no fueran cerradas y bloqueadas. Por ello, exceptuando el umbral del 5% de la barrera electoral fijado en 1992, podría decirse que hay una casi total similitud entre el sistema electoral autonómico y el establecido para la elección del Congreso de los Diputados. En este sentido, el profesor López Mira llega a afirmar que «*non existe un sistema electoral galego como tal, senón unha mera aplicación do español para as eleccións ó Parlamento autonómico*»⁵².

5. LA REFORMA DE LOS ARTS. 9.1 Y 9.3 DE LA LEI DE ELECCIÓN SAO PARLAMENTO DE GALICIA

5.1. Un modelo menos proporcional: no se modifica el mínimo provincial

Sin entrar en otro tipo de propuestas que requerirían una reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia, como la iniciativa de eliminar las circunscripciones provinciales para sustituirlas por una única circunscripción que abarcara la totalidad del territorio gallego⁵³, la propuesta de reforma de la Ley 8/1985 presentada por el Grupo Popular, abogaba por una simple reducción de parlamentarios que no iba acompañada de otras modificaciones de la misma norma, lo que incrementaba la ya existente desproporcionalidad del sistema.

La reducción del tamaño del Parlamento autonómico, pasando de 75 a 61 escaños supondría una disminución, lícita y dentro del margen estatutario, pero disminución en todo caso, del derecho de representación de la ciudadanía gallega. Como examinamos anteriormente, Galicia pasaría de la sexta a la novena posición en cuanto al tamaño de su Cámara autonómica, disponiendo de un número de parlamentarios inferior al de Comunidades con menor población y menos provincias (Aragón y Extremadura) pero, sobre todo, perdiendo su posición en relación con las CCAA que accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 y la Disposición Transitoria Segunda del texto constitucional (Cataluña, Andalucía y Euskadi, con la que Galicia estaba empatada a 75 escaños antes de la reforma). Pero esta pérdida de posición respecto a otras Comunidades Autónomas no sería una mera cuestión simbólica, ya que en este caso el tamaño tiene una importancia sustantiva: si con 75 escaños, existía 1 parlamentario por 37.122 gallegos, con la reducción a 61 esta proporción se incrementaría a 1 parlamentario por 45.642 ciudadanos gallegos⁵⁴.

⁵²ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: "O sistema electoral español en Galicia: as eleccións autonómicas", *Grial*, nº 142, (1999), p. 258.

⁵³El profesor López Mira afirma que «*Tampouco ten sentido a circunscrición provincial para elixir unha Cámara de representación dos intereses de toda Galicia, non os de cada unha das catro provincias*», ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: *Sistema político...*, p. 145.

⁵⁴Utilizamos como referencia las cifras de población de Galicia proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2008 (2.784.169), así como de cada

Debemos recordar además, en este sentido, que existe una relación directa entre proporcionalidad y tamaño de la circunscripción, de forma que habrá mayor proporcionalidad cuanto mayor sea el número de escaños a distribuir, del mismo modo que la fórmula d'Hondt tiene unos efectos más proporcionales cuando hay más escaños en el reparto. Por tanto, no se trata únicamente de que el ciudadano, en abstracto, disponga de menos representantes para defender sus intereses (pues para ello, al menos en teoría, son elegidos) sino que la reducción implicaría menos proporcionalidad en la elección de los parlamentarios y en la traducción de los votos en escaños, dificultando, al mismo tiempo, el acceso a la Cámara autonómica a los partidos minoritarios.

Por consiguiente, desde nuestro punto de vista, la previsión contenida en el art. 11.2 del EAG de asegurar «la representación de las diversas zonas del territorio gallego» no puede servir de coartada para incrementar una desproporcionalidad, que ya existía, a favor de las provincias menos pobladas. Curiosamente, podemos ver como la crisis económica y la desafección ciudadana hacia la clase política (tema sobre el que volveremos más adelante) ha oscurecido en poco tiempo el debate sobre la relación entre escaños y población: la posibilidad de subir el número de parlamentarios a 80, utilizando en su franja máxima la previsión estatutaria y mejorando tanto la representatividad global como el reparto de escaños entre las circunscripciones, parece hoy irrealizable.

Una vez esbozada la cuestión de la reducción de escaños, corresponde ahora detenernos en estudiar la forma en que se produciría esta disminución, atendiendo a su reparto por circunscripciones. En esta línea, Blanco Valdés apunta que «la proporcionalidad de un sistema electoral no sólo hace referencia a la correspondencia entre los votos obtenidos por una lista y los escaños atribuidos a la misma, sino también a la relación de homogeneidad entre los escaños atribuidos a una circunscripción y su número de electores, [...] de tal forma que una falta de correspondencia en esta última relación puede anular la hipotética proporcionalidad de cualquier fórmula de traducción de votos en escaños»⁵⁵.

En este sentido, partiendo de los datos correspondientes a las elecciones autonómicas de 2009, distinguiremos tres supuestos: primero, un Parlamento formado por 75 escaños con un mínimo por provincia de 10 parlamentarios, que refleja los parámetros reales derivados de dichas

una de sus cuatro provincias: A Coruña (1.139.121), Lugo (355.549), Ourense (336.099) y Pontevedra (953.400), al objeto de establecer parámetros similares de comparación con los cálculos que efectuaremos en este trabajo derivados de las elecciones gallegas de 1 de marzo de 2009. Y ello porque a fecha de finalización de este trabajo, conocíamos las cifras de población que se utilizarían para el cálculo de escaños en las elecciones del 21 de octubre de 2012 (correspondientes a los datos del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2011) que mantuvieron la asignación provincial preexistente (A Coruña 24, Lugo 15, Ourense 14 y Pontevedra 22), pero dado que dichos comicios todavía no se han celebrado y no existen todavía resultados, se ha decidido hacer las comparativas partiendo siempre de los últimos datos completos disponibles, y éstos son los relativos a las elecciones de 2009.

⁵⁵ Vid. JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (*et alii*): *Comentarios al Estatuto...*, p. 906.

elecciones (Cuadro nº 1); segundo, un Parlamento formado por 61 escaños con un mínimo por provincia de 10 parlamentarios, modelo que se correspondería con la iniciativa de reforma de la ley impulsada por el Grupo Popular (Cuadro nº 2); y tercero, un Parlamento constituido por 61 escaños con un mínimo provincial de 8 (Cuadro nº 3).

Cuadro nº 1

75 escaños/ Mínimo 10 por provincia	Escaños	Habitantes por Cada escaño	Escaños cada 100.000 habitantes
CORUÑA	24	47.463	2,10
LUGO	15	27.703	4,22
OURENSE	14	24.007	4,17
PONTEVEDRA	22	43.336	2,30
TOTAL GALICIA	75	37.122	2,69

Los datos de este cuadro muestran una media de 2,69 escaños por cada 100.000 gallegos, existiendo una *ratio* escaños/habitantes similar a la media española (también situada en 2,69); por tanto, la relación existente entre los escaños y la población no suponía básicamente un problema. Ahora bien, el desequilibrio se producía en la distribución provincial de esos 75 escaños: únicamente 35 se asignarían por criterios estrictamente poblacionales, lo que supondría un 46,66% del total de la Cámara gallega, frente a lo previsto, por ejemplo, en las elecciones al Congreso de los Diputados, en las que 248 de sus 350 diputados (el 70,85%) se eligen en función de la población de las circunscripciones⁵⁶.

Por consiguiente, el número de escaños y su relación por habitante entre las provincias del interior (Lugo y Ourense) y las atlánticas (A Coruña y Pontevedra) sería casi del doble en perjuicio de estas últimas: por cada escaño en las provincias de mayor población, había casi dos (1,9) en las de menor población. De esta forma, podemos decir que la proporcionalidad interprovincial no era precisamente el punto fuerte de la Ley 8/1985 a la hora de atribuir los escaños, lo que no sería tampoco inocuo en el ámbito de los resultados electorales, al primar a aquellas circunscripciones más proclives a las formaciones políticas conservadoras⁵⁷.

⁵⁶El art. 162 de la LOREG establece un mínimo de dos diputados por provincia, lo que da un total de 100, a los que hay que añadir el escaño que se asigna a Ceuta y otro que se atribuye a Melilla. Los 248 diputados restantes se distribuyen en función de la población provincial según el procedimiento previsto en el apartado tercero de este precepto.

⁵⁷Esta situación motivó que, bajo la presidencia de la *Xunta* del socialista Emilio Pérez Touriño, se anunciase una modificación de la ley electoral para hacer una mejor distribución de escaños en relación a la población, si bien esta propuesta no llegaría siquiera a presentarse formalmente en la Cámara gallega, *vid. Comparecencia del Conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza en el Parlamento de Galicia*, Diario de Sesións do Parlamento de Galicia, nº 7, 27 de septiembre de 2005, p. 11.

Por tanto, una vez que se pretendía modificar el art. 9.1 de la Ley 8/1985 para establecer un Parlamento de 61 escaños, la solución lógica para que el sistema no incrementase la desproporcionalidad de la que ya estaba dotado, implicaría la reducción del mínimo de 10 escaños por provincia fijado por el art. 9.2 de la Ley 8/1985, lo que, sin embargo, no se producía en la propuesta del Grupo Popular. Así, si trasladamos la cuota de reparto poblacional utilizada en las elecciones autonómicas de 2009 para distribuir los 35 escaños restantes entre las provincias gallegas, a un Parlamento compuesto de 61 escaños en el que, dado que se mantienen los 10 escaños fijos por provincia, el criterio poblacional sólo se aplicaría a 21 escaños, el resultado sería el siguiente:

Cuadro nº 2

61 escaños/ mínimo 10 por provincia	Escaños	Reducción escaños respecto a Parlamento con 75 escaños	Habitantes por cada escaño	Escaños cada 100.000 habitantes
CORUÑA	19	-5	59.953,7	1,6
LUGO	13	-2	27.349,9	3,65
OURENSE	12	-2	28.008	3,57
PONTEVEDRA	17	-5	56.082	1,78
TOTAL GALICIA	61	-14	45.642	2,19

El Cuadro nº 2 muestra como la *ratio* escaños/habitantes de Galicia (2,19) se aleja de la media española (2,69) y, lo que a nuestro juicio es más preocupante: las diferencias de representatividad que ya existían entre las provincias de A Coruña y Pontevedra por un lado, y las de Lugo y Ourense por otro, se hacen todavía más acusadas (por cada escaño en las circunscripciones atlánticas, existirían 2,13 en las del interior) ya que la reducción de 14 escaños supone que las provincias de A Coruña y Pontevedra pierdan 10 y las de Lugo y Ourense únicamente 4. Por consiguiente, la bajada del número de parlamentarios incrementaría la *ratio* para conseguir un escaño, algo que ya estaba desequilibrado antes de la reforma: a Lugo le correspondería un escaño por cada casi 27.350 habitantes mientras que en la provincia de A Coruña la *ratio* se establecería en casi 60.000 habitantes. Y ello porque al reducir el total de escaños, pero conservando el mínimo de 10 por provincia, el número de escaños que se distribuyen en base a criterios puramente poblacionales baja de los 35 anteriores a la reforma (que representaban el 46,66% del total) a 21 (lo que implica que únicamente el 34,42% de los escaños del Parlamento gallego se distribuirán en base a criterios de población).

Por el contrario, si efectuamos la misma operación de reducción de la Cámara autonómica a 61 parlamentarios, pero estableciendo el mínimo provincial de diputados en 8, los escaños que se repartirían en función de la población serían 29, incrementándose su porcentaje hasta el 47,54%

(incluso levemente superior al porcentaje que existía con 75 parlamentarios), lo que permitiría configurar un cuadro diferente:

Cuadro nº 3

61 escaños/ mínimo 8 por provincia	Escaños	Reducción escaños respecto a Parlamento con 75 escaños	Habitantes por cada escaño	Escaños cada 100.000 habitantes
CORUÑA	20	-4	56.956	1,76
LUGO	12	-3	29.629	3,38
OURENSE	11	-3	30.554	3,27
PONTEVEDRA	18	-4	52.966,6	1,88
TOTAL GALICIA	61	-14	45.642	2,19

Con esta segunda posibilidad, la representatividad de las diferentes zonas del territorio estaría asegurada, las provincias de Lugo y Ourense seguirían teniendo más parlamentarios de los que les corresponderían en base a un reparto puro por población y la reducción de escaños en ambas provincias continuaría siendo menor que en las de A Coruña y Pontevedra, pero se atenuaría la infrarrepresentación de éstas últimas respecto al mínimo provincial situado en el fijo de 10 escaños. Así, las provincias atlánticas perderían 8 escaños y las interiores 6 (frente a las pérdidas respectivas de 10 y 4 parlamentarios establecidas en el Cuadro nº 2), lo que volvería a situar la relación de escaños entre unas y otras en una proporción inferior a la de 2/1 (por cada escaño de las provincias atlánticas, habría 1,82 en las provincias del interior).

Incluso, no podemos dejar de apuntar que en la doctrina existen también voces que reclaman situar el mínimo provincial en 5 parlamentarios, con el fin de corregir de forma contundente la desproporción existente entre las circunscripciones atlánticas y del interior⁵⁸. Si aplicamos este criterio a un Parlamento de 61 diputados, A Coruña contaría con 22 parlamentarios, Lugo y Ourense con 10 cada uno, y Pontevedra con 19; de esta forma, el coste de la reducción recaería principalmente sobre las provincias del interior (Lugo y Ourense perderían conjuntamente 9 de los 14 escaños que se suprimen) mientras que la reducción en las circunscripciones atlánticas sería menor (A Coruña y Pontevedra únicamente perderían 5 de los 14 escaños suprimidos). No obstante, creemos que esta alternativa, que invierte la repercusión de las pérdidas de escaños respecto a lo expuesto en los cuadros nº 2 y nº 3, es de muy difícil realización, ya que si se ha visto que bajar el mínimo

⁵⁸En este sentido, *vid.* ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: "Hipótesis verbo dalgúns elementos do futuro sistema electoral galego", en López Mira (coordinador): *O Terceiro Estatuto Galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2006, pp. 250-251; este autor abogaba ya por esta posibilidad con un Parlamento de 75 escaños.

provincial a 8 escaños no era fácil (pues la propuesta del Grupo Popular persistía en el mínimo de 10 parlamentarios), reducirlo a 5 parece, hoy por hoy, misión prácticamente imposible; además, un cambio de ese tipo podría generar agravios en las provincias de Lugo y Ourense.

Una vez examinadas las diferentes posibilidades en función del mínimo provincial por el que se opte, conviene tener presente que Galicia no tiene una tradición histórica foralista como sería el caso de Euskadi, que fundamenta su normativa electoral en la igualdad de representación de sus territorios históricos (equiparados a las provincias) a través de un modelo que tendría claras connotaciones federales *ad intra*. Además, podemos recordar como, en el propio proceso de elaboración de la Ley 8/1985, se optó por incrementar el número de escaños del Parlamento (de 71 a 75) para atenuar la desproporcionalidad existente entre las provincias atlánticas y las de Lugo y Ourense, alterando lo dispuesto en el apartado segundo de la Disposición Transitoria Primera del Estatuto. Tendencia correctora que la propuesta de reforma de la ley electoral gallega contradecía.

Es verdad que el Derecho comparado muestra como históricamente los sistemas electorales han tendido a sobrerrepresentar a las circunscripciones rurales en perjuicio de las urbanas: sucedía en el Reino Unido del siglo XIX y acontece hoy en día en otras Comunidades Autónomas, como Cataluña. Y es cierto que, al margen de las implicaciones electoralistas que ello tuviera (y en la mayor parte de los casos así era) podría justificarse en la búsqueda de algún tipo de equilibrio o cohesión territorial entre la dimensión más urbana y la más rural. Ahora bien, ese *plus* territorial al interior menos poblado ya existe en Galicia con la ley electoral vigente, por lo que la propuesta de reforma acrecentaría, a nuestro juicio, el desequilibrio entre las circunscripciones sin que la justificación de la cohesión territorial pudiera servir de explicación.

Paralelamente, tampoco podemos olvidar que, en cierta medida, para conjugar esta dicotomía entre los criterios territoriales y los demográficos, se idearon soluciones bicamerales en los esquemas federales o cuasifederales, en los que junto a una cámara elegida en base a la población existiese otra de naturaleza territorial; soluciones, claro está, difíciles de aplicar a divisiones que responden más a una naturaleza administrativa (como las provincias gallegas) que política.

Además, y como los cambios en la legislación electoral no son, por regla general, inocentes, la modificación de la norma gallega también tendría efectos electorales. De este modo, si aplicamos los resultados de las elecciones autonómicas del año 2009 a un Parlamento de 61 escaños, la mayoría absoluta del Partido Popular no se vería alterada, pero no sería neutroa efectos electorales establecer el mínimo provincial en 10 u 8 escaños: en el primer caso, el Partido Popular tendría 32 escaños mientras que la suma de la actual oposición parlamentaria sería de 29 (19 el Partido Socialista y 10 el *Bloque Nacionalista Galego*); en el segundo caso, con un mínimo de 8 escaños por provincia, la mayoría absoluta del Partido Popular sería justa (31 sobre 61 parlamentarios) incrementándose en un

escaño la suma de los de la oposición (20 el Partido Socialista y 10 el *Bloque Nacionalista Galego*).

Ello no significa que la aplicación propuesta de reforma de la ley electoral gallega suponga una alteración significativa del resultado electoral, en cuanto a la conformación de alternativas de gobierno, si nos atenemos a los resultados de anteriores convocatorias electorales⁵⁹; pero tampoco puede obviarse que existiría una posibilidad no desdeñable de influencia en el resultado electoral, sobre todo si éste es muy ajustado.

Además, y como venimos exponiendo, se incrementa la desproporcionalidad en la *ratio* elector/escaño entre las provincias atlánticas más pobladas (A Coruña y Pontevedra) y las de menor población (Lugo y Ourense), lo que al margen de determinadas posiciones localistas debería hacernos reflexionar, máxime cuando asistimos a una creciente desafección de la ciudadanía con la clase política e, incluso, con alguna de sus instituciones representativas.

5.2. Un modelo menos representativo: no se altera la barrera electoral del 5%

Dentro del sistema proporcional, la Ley gallega 8/1985 acoge en su art. 10 el sistema de reparto de la fórmula d'Hondt, de modo que se divide el número de votos que obtenga cada candidatura entre diferentes números consecutivos que empiezan en el 1 (por 1, 2, 3, etc.) hasta completar el número de diputados de los que dispone la circunscripción, atribuyéndose los escaños sucesivamente a las candidaturas con mayores cocientes.

Cuestión estrechamente relacionada con esta fórmula de conversión de votos en escaños, sería el mínimo de votos que operan como barrera para obtener escaño o, mejor dicho, como cláusula de exclusión en el reparto de los mismos. En este sentido, como ya hemos expuesto en su momento, el Proyecto de Estatuto gallego incluía una cláusula que hacía necesaria que las fuerzas políticas alcanzaran el 3% del censo electoral de la provincia; esta propuesta, que perjudicaba en exceso a los partidos pequeños (y más aún en una Comunidad Autónoma abstencionista, como era entonces Galicia), fue suprimida en la propia Comisión Constitucional que tramitaba el Estatuto aplicándose por vía del Derecho supletorio el porcentaje establecido a nivel estatal calculado sobre el 3% de los votos válidos.

La posterior Ley 8/1985 dispuso una barrera electoral del 3% referida a los votos válidamente emitidos en la circunscripción (de un modo análogo a lo previsto para la elección del Congreso de los Diputados), si bien este precepto fue modificado, no sin polémica, por la Ley 15/1992 que subió el umbral al 5% de los votos válidos. Este nuevo porcentaje,

⁵⁹Si extrapolamos los resultados de las elecciones autonómicas de 2005 a un Parlamento con 61 escaños, el Partido Popular conseguiría 30 actas, el Partido Socialista 20 y el Bloque Nacionalista Galego 11, lo que permitiría articular una mayoría parlamentaria de signo similar a la que efectivamente se formó. Como ya hemos visto, la misma extrapolación efectuada a los resultados del año 2009, implicaría la mayoría absoluta del Partido Popular.

como tuvimos ocasión de ver, existe en otras Comunidades Autónomas, pero ello no lo exime de ser criticado. En lo que se refería al fondo de la modificación, era difícil sostener la tesis de que había que favorecer la gobernabilidad en perjuicio de la representatividad, pues en aquel momento existía un partido político con mayoría absoluta en la Cámara y sólo cinco formaciones contaban con representación parlamentaria. En la forma, porque «se remodeló por la mayoría gobernante del Partido Popular y en pleno período preelectoral [...] con el voto en contra de todas las fuerzas políticas del arco parlamentario, excepto, lógicamente, la del partido gobernante»⁶⁰, rompiéndose el consenso al que finalmente se había llegado en el Estatuto y en la aprobación de la ley electoral gallega por el que se situaba el umbral en el 3%.

En todo caso, la reducción a 61 de los escaños del Parlamento gallego implicaría no sólo una menor representatividad, sino que, en lo que se refiere a la barrera electoral, relativizaría su funcionamiento real. De esta forma, la polémica barrera del 5% de los votos válidos por circunscripción para entrar en el reparto de escaños, introducida en la reforma de 1992, prácticamente circunscribiría su aplicabilidad real a la provincia de A Coruña, ya que en el resto de las circunscripciones, al existir menos escaños en juego, el porcentaje real que necesitarían las formaciones políticas para conseguir escaños sería superior al de la propia barrera legal.

Así, con independencia del tope legal, como expone AnxoLugilde, «Con los resultados de 2009 y en un Parlamento de 75 escaños, en la provincia lucense había que obtener un mínimo de un 6% para entrar y en la ourensana, un 6,4%. En cambio, si no estuviese en vigor el 5%, en A Coruña habría sido posible sacar diputados con el 3,8% y en Pontevedra, con el 4,2%. En un Parlamento de 61 diputados, según esta extrapolación que se debe tomar a título indicativo porque en ella inciden muchos factores, sólo sería posible obtener diputados con menos del 5% en A Coruña, con el 4,6%, ya que en Pontevedra haría falta un 5,2%, porcentaje que se eleva al 6,8% en Lugo y al 8,1% en Ourense»⁶¹.

La conclusión es obvia: la reducción de los escaños por circunscripción hace que la importancia de la barrera electoral sea menor. Es decir, con un Parlamento de 75 escaños, si un partido político tenía un 4,3% de los votos, podría obtener escaños en las circunscripciones de A Coruña y Pontevedra, operando entonces de manera decisiva la barrera electoral porque, aunque por sus cocientes derivados de la aplicación de la fórmula d'Hondt pudiera conseguir parlamentarios, la barrera legal fijada en el 5% lo excluiría del reparto (lo que no sucedería si fuera del 3%). Ahora bien, con un hemiciclo de 61 escaños el debate sobre el umbral de la barrera electoral podría circunscribirse únicamente a la provincia de A Coruña, ya que en el resto de las circunscripciones superar el 5% no garantizaría obtener escaño en el Parlamento gallego. O dicho de otra

⁶⁰XOSÉ VILAS NOGUEIRA (*et alii*): *O Sistema Político Galego...*, pp. 91-92.

⁶¹ANXOLUGILDE: "La barrera del 5% de Fraga podría funcionar sólo en A Coruña", *El Progreso*, 5 de agosto de 2012, p. 21.

forma: si se decidiera bajar la barrera legal al 3% de los votos válidos con un Parlamento de 61 escaños, no existiría ninguna alteración en las fuerzas políticas presentes en la Cámara autonómica y las formaciones que alcanzaran más de ese 3% seguirían siendo extraparlamentarias, porque aunque superan la cláusula de exclusión sus cocientes no serían suficientes para obtener parlamentarios al aplicarse la fórmula d'Hondt.

De nuevo podemos ver como, al margen de otro tipo de consideraciones, la reducción de escaños tiene consecuencias desde un punto de vista jurídico-político: cuantos más escaños en juego, mayor es la proporcionalidad del método d'Hondt y el porcentaje en que se sitúe la barrera electoral tendrá más importancia, pudiendo alterar el reparto de escaños dependiendo del umbral en que se fije⁶²; cuantos menos escaños a repartir, la fórmula d'Hondt es menos proporcional y el porcentaje fijado por la barrera legal es menos importante.

5.3. Una oportunidad perdida: la propuesta de reforma no incluía iniciativas para acercar el Parlamento a la ciudadanía

La propuesta de reforma de la ley electoral gallega para reducir el número de escaños del Parlamento se enmarcaba en un contexto general de desafección de los ciudadanos hacia la política y los políticos, tanto por lo que hacen (o no hacen) como por su elevado número, tal como constataba el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en su barómetro correspondiente al mes de julio de 2012, que situaba a la clase política y a los partidos políticos como el tercer problema más importante para los españoles, sólo después del paro y las cuestiones de índole económica⁶³.

Desde nuestro punto de vista, la difícil situación económica hace que, en no pocas ocasiones, la demagogia sustituya al análisis ponderado en el juicio que corresponde hacer a nuestra clase política. No obstante, sin entrar en cuestiones polémicas que exceden este trabajo (como el nivel de las remuneraciones) es verdad que, transcurridos treinta y cuatro años desde la aprobación de la Constitución, las fórmulas de participación política en España, tanto en el interior de las formaciones políticas (art. 6 de la Constitución) como en el derecho de participación en los asuntos

⁶²En este sentido, como recuerda Oliver Araujo, la STC 75/1985 que avaló la constitucionalidad de la barrera electoral establecida en el 3% de los votos de la circunscripción, resolvía un caso singular derivado de las elecciones autonómicas catalanas de 1984, donde en la circunscripción de Barcelona (que elegía 85 escaños) dos formaciones políticas obtendrían parlamentarios según la asignación de cocientes de la fórmula d'Hondt, pero la barrera electoral del 3% les impedía conseguir dichos escaños, al no alcanzar ese porcentaje de voto, *vid.* JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales...*, p. 384.

⁶³La pregunta formulada por el CIS se refería a cuál se consideraba el principal problema que existía actualmente en España, el segundo y el tercero, a lo que el 25,4% respondieron la clase política y los partidos políticos, siendo este el porcentaje agregado de las respuestas a las tres preguntas anteriores, *vid.* Estudio nº 2951 del CIS (barómetro de julio de 2012), cuyo avance de resultados se publicó el 6 de agosto de 2012.

públicos previsto en el art. 23 (ya sea de forma directa o a través de representantes), son manifiestamente mejorables.

5.3.1. Desbloquear las listas electorales

El voto en las elecciones autonómicas gallegas se ejerce a través de listas cerradas y bloqueadas en las que el elector no puede cambiar el orden de los candidatos de una formación, o combinar candidatos pertenecientes a diferentes formaciones políticas. Este modelo se traslada directamente de la normativa electoral estatal (al Congreso de los Diputados), lo que no ocurre sólo en Galicia sino en la totalidad de las CCAA, a pesar de que ni la Constitución ni los propios Estatutos de Autonomía establecen dicha previsión e, incluso, parte de las leyes electorales autonómicas no lo regulan y remiten la configuración de las listas a la LOREG⁶⁴.

De ahí que, con el modelo de listas cerradas y bloqueadas, se considere que el elector vota a fuerzas políticas y no a candidatos individuales, tal como apunta el Consejo de Estado al afirmar que «Con la imposición de listas cerradas y bloqueadas, los ciudadanos no eligen a sus candidatos sino que, en realidad, se adhieren a los impuestos desde un determinado partido, según sus preferencias políticas y no en función de las condiciones personales de aquéllos»⁶⁵, lo que, en definitiva, fortalece el papel de los aparatos de los partidos, ya que serán ellos los que decidan la composición de las listas electorales y, en cierta medida, que candidatos serán los que obtengan el escaño.

Este modelo fue implantado en España a raíz del Real Decreto-Ley 20/1977 con la justificación, en el contexto de la transición, de consolidar los partidos políticos y dar al mismo tiempo estabilidad parlamentaria⁶⁶. No obstante, con una democracia consolidada, parece razonable establecer mecanismos que permitan una mayor participación del elector en la elección de sus representantes y no sólo de los partidos; en este sentido, España es con Italia y Portugal el único Estado de la Unión Europea que tiene un sistema proporcional⁶⁷ en el que las listas son cerradas y bloqueadas: Luxemburgo dispone de un modelo de listas

⁶⁴Vid. JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales...*, p. 288.

⁶⁵*Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, 24 de febrero de 2009, p. 201.

⁶⁶Planteamiento que recoge el citado informe del Consejo de Estado: «[...] el éxito del proceso de transición a un régimen constitucional pasaba, casi de manera necesaria, por la consolidación de una voluntad y determinación férreas en el seno de los partidos con vocación democrática, que garantizaran su unidad de acción en un contexto de ambiciones personales y corrientes ideológicas tan legítimas como dispares. Una de las medidas apropiadas para tal fin era la constitución de listas cerradas y bloqueadas, que, ciertamente, cumplieron su propósito durante aquellos años, al servicio de la estabilidad parlamentaria. La LOREG, alumbrada en una todavía naciente democracia, consideró oportuno mantener el modelo de listas adoptado en el año 1977, probablemente por entender que persistían las razones que justificaron su introducción», *ibídem*, p. 204.

⁶⁷Recordemos que Reino Unido y Francia tienen un sistema mayoritario (a una y a dos vueltas respectivamente) y Alemania un modelo mixto que combina la proporcionalidad por lista con un sistema mayoritario por circunscripción.

abiertas (*free lists*); y modelos de listas desbloqueadas (*open lists*, cuya denominación no hay que confundir con la anterior) con diferentes variantes existen en Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Letonia, Grecia, Países Bajos, República Checa y Suecia⁶⁸.

Por consiguiente, y dado que la Constitución impide la implantación de un sistema mayoritario, cuya experiencia previa en España no había sido muy satisfactoria, abogamos por explorar vías que acerquen al candidato con la ciudadanía. En este sentido, la elección de los candidatos conforme a las preferencias personales dentro de la lista que presenta una determinada formación política, aparece como un paso necesario que facilitaría la apertura de los partidos políticos a la sociedad sin poner en peligro la estabilidad parlamentaria. Acción que se podría realizar con un sistema de listas desbloqueadas que permitiría un cambio más tranquilo que el paso a un modelo de listas abiertas (más difícil de encajar con la proporcionalidad) o a un sistema mixto como el ABWR alemán de elección del *Bundestag*, que combina la elección de diputados conforme a criterios proporcionales y mayoritarios y que, aún pareciéndonos un modelo que funciona satisfactoriamente en Alemania, tendría a nuestro juicio dificultades de implantación y de aplicación en España⁶⁹.

Esta propuesta de desbloquear las listas electorales podría (y debería) complementarse, de acuerdo con los principios de funcionamiento democrático interno de los partidos políticos previsto en el art. 6 de la Constitución, con la generalización e institucionalización de las primarias como mecanismo de elección previo por los partidos políticos de sus candidatos⁷⁰.

Además, como recuerda el Consejo de Estado, «la experiencia demuestra que, en los sistemas que utilizan listas abiertas y desbloqueadas, son muy pocos los electores que elaboran sus propias listas con nombres tomados de diferentes candidaturas o alteran el orden en que los candidatos aparecen en una determinada lista de partidos, hasta el punto de que los resultados electorales en tales sistemas suelen diferir en muy pequeña medida de los que se obtendrían con las actuales listas cerradas y bloqueadas»⁷¹.

Por ello, desde nuestro punto de vista, el desbloqueo de las listas produciría mínimas variaciones en los resultados, ya que al mantener la

⁶⁸Vid. Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, 24 de febrero de 2009, pp. 202-204.

⁶⁹Sistema alemán que había sido adoptado en el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Asturias elaborado en el año 1980 y que, sin embargo, decayó con los acuerdos de 1981 rubricados entre el Partido Socialista y la Unión de Centro Democrático, vid. JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales...*, p. 295.

⁷⁰Primarias en las que podrían participar los militantes de la formación política respectiva o, incluso, yendo más allá, sus simpatizantes, tal como sucede en las primarias de algunos Estados norteamericanos o en las últimas elecciones primarias del Partido Socialista francés, en las que se impuso François Hollande, que después sería elegido Presidente de la República.

⁷¹Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general, 24 de febrero de 2009, p. 205.

proporcionalidad y el carácter cerrado no incidiría en la asignación final de escaños del partido político, sino sólo en quienes de sus candidatos los ocupan, por lo que el único perjudicado por el cambio del sistema serían los propios aparatos de los partidos. Por otro lado, como demuestran los resultados de las elecciones al Senado, efectuadas a través de un modelo mayoritario, abierto y desbloqueado (con limitaciones) que teóricamente deja poco control a los partidos políticos, la realidad demuestra como suele reproducir (con mínimas excepciones) la votación conforme a la agrupación por formaciones políticas y respetando el orden de la lista propuesto, como si fueran cerradas y bloqueadas.

5.3.2. Mejoras en la iniciativa legislativa popular

Las referencias a la democracia directa en el Derecho Público gallego son escasas, aunque ello no es muy diferente a la situación prevista en la propia Constitución Española. En el ámbito estatal, si prescindimos de los supuestos relativos al referéndum (tanto el consultivo del art. 92 como los de reforma constitucional del Título X), la única figura relevante a efectos de participación ciudadana en el proceso legislativo sería la iniciativa legislativa popular del art. 87.3, que habría de ser desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo. Precisamente es a esta Ley estatal a la que se remite el art. 13 del EAG para regular la presentación de proposiciones de ley ante el Parlamento de Galicia a través del mecanismo de la iniciativa popular; vía que sería desarrollada con posterioridad al aprobarse la Ley gallega 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia.

Tomando como base la regulación prevista en esta última ley, podrán llevar a cabo esta iniciativa los ciudadanos mayores de edad (con la condición política de gallegos) inscritos en el censo electoral (art. 1), siendo necesaria la firma de un *mínimum* de 15.000 gallegos (art. 2). Además, al igual que en el caso estatal, se establecen una serie de ámbitos materiales excluidos de esta posibilidad (art. 3): materias en las que Galicia no sea competente; materias que han de ser reguladas a través de leyes de *desenvolvemento básico* o exijan mayoría cualificada para ser aprobadas; y materias presupuestarias y tributarias.

Con todo, las posibilidades reales de que prospere una iniciativa de este tipo no son muy amplias, por lo que aquí habría un campo real de mejora: se podrían reducir las exclusiones por razón de materia (aunque no sería fácil dada la analogía con el marco estatal) o disminuir el número de firmas necesario. En todo caso, probablemente lo más urgente (y fácil de modificar) sería su procedimiento de tramitación, que podría otorgar un papel continuado y activo a la Comisión Promotora una vez que la iniciativa esté en fase parlamentaria (actualmente, los promotores de la iniciativa no tienen ningún papel legal asignado una vez pasada la toma en consideración), tal como se ha impulsado recientemente con la reforma

en Andalucía de la ley análoga⁷²; además, se hace necesario reflexionar sobre las facultades de los propios grupos parlamentarios en relación con dicha iniciativa popular, ya que a través del debate de enmiendas podrían desvirtuar el contenido de la misma sin capacidad de reacción por parte del proponente, lo que parece un contrasentido merecedor de algún tipo de corrección.

Paralelamente, también podría estudiarse la posibilidad de recuperar antiguas fórmulas favorecedoras de una participación más directa de la ciudadanía. En este sentido podrían impulsarse instrumentos que adaptaran a la realidad actual la figura del referéndum legislativo, previsto en el Estatuto de Autonomía plebiscitado en el año 1936 y en el *Estatuto dos dezaseis*, por el que se sometería a referéndum popular la aprobación o derogación de las leyes de la Asamblea Legislativa si así lo solicitaba un determinado porcentaje de los electores censados⁷³.

En todo caso, la clara preeminencia de la democracia representativa en las complejas sociedades actuales (con el matiz de Suiza y, en parte, los Estados Unidos), contribuyen a minimizar este mecanismo de participación ciudadana⁷⁴, a pesar de que desde el inicio del movimiento 15M en el año 2011 este debate ha pasado a un primer plano de la actualidad.

6. CONCLUSIONES

La iniciativa formulada por el Grupo Popular por la que se pretendía reformar la Ley 8/1985 reduciendo el número de parlamentarios (de 75 a 61) al tiempo que se mantenía el mínimo provincial de 10 escaños, se efectuó en un doble contexto sociopolítico que no se puede ignorar: una profunda crisis económica en la que la ciudadanía siente una profunda desafección por su clase política; y un momento temporal preelectoral, que en cierta medida, estaba conectado a lo anterior, ya que el grupo político proponente justificaba la reforma en base a criterios de ahorro y austeridad.

⁷²Vid. Ley andaluza 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos. Resulta de especial interés la Disposición final, que dispone: «Las modificaciones realizadas en la presente Ley que afecten a la composición y funcionamiento del Parlamento de Andalucía darán lugar a la adecuación normativa del Reglamento de la Cámara. En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, en la forma que reglamentariamente se establezca, para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las Propositiones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria».

⁷³Vid.ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: "O sistema electoral...", p. 262. Esta posibilidad estaría prevista en el art. 10 del Estatuto de 1936 y en el art. 12.4 del *Estatuto dos dezaseis*, estableciéndose el porcentaje de electores que lo habrían de solicitar entre el 15 y el 10% del censo respectivamente. Ahora bien, la recuperación de esta figura exigiría la revisión de los tipos de referéndum en España y la actualización de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum; no obstante, no parece que esto se vaya a producir, al menos a corto plazo.

⁷⁴Vid. JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR(et alii):*Comentarios al Estatuto...*, pp. 157-158.

Ahora bien, el mensaje que la reducción de escaños implicaba no era simplemente de ahorro económico, ya que esto se podría haber conseguido por otras vías, comenzando con la reducción de las remuneraciones de los parlamentarios, tal como solicitaron el Partido Socialista y el *Bloque Nacionalista Galego*. Se trataría, a nuestro juicio, de llevar a la opinión pública la idea de que se reducen políticos buscando conectar precisamente con esa desafección ciudadana⁷⁵. Y eso en sí mismo es cuestionable, porque la desafección ciudadana puede corregirse eliminando algunas situaciones singulares (que las hay), haciendo pedagogía política (participar en la *res publica*, en el sentido clásico de organización y gobierno de la comunidad, no ha tener un juicio apriorístico negativo) y, sobre todo, acercando la política a la ciudadanía: con un sistema en el que el elector pueda modificar la lista electoral que un partido propone y tenga un mayor grado de identificación con los diputados que elige, o impulsando mayores vías de participación directa, tanto a la hora de proponer textos legislativos como a la hora de aprobar algunos de ellos que pudieran tener especial trascendencia.

Pero en vez de buscar estos senderos, la propuesta de reforma de la ley electoral gallega mantenía un sistema formalmente proporcional en cuanto al mecanismo de reparto de los escaños bajo la fórmula d'Hondt, en el que no se avanzaba en la participación ciudadana (se conservaban las listas cerradas y bloqueadas) y se incrementaba de forma notoria la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas (Lugo y Ourense), lo que se hacía más evidente con la reducción de escaños que penalizaba a las provincias atlánticas (A Coruña y Pontevedra). Al mismo tiempo, la iniciativa no modificaba la barrera electoral del 5% provincial, incrementando sus efectos infrarrepresentativos al existir menos escaños en juego, si bien su importancia real se relativizaría precisamente con la disminución de escaños. Por tanto, los partidos minoritarios tendrían muy complicado entrar en el Parlamento y se favorecería un sistema en el que únicamente tienen representación parlamentaria tres fuerzas políticas⁷⁶, de forma que, en la práctica y con la única excepción de la circunscripción coruñesa, para acceder al hemiciclo el porcentaje de voto habría de ser superior al fijado por la propia barrera legal.

⁷⁵En este sentido, según los datos de una encuesta realizada por *Sondaxe*, el 67,3% de los gallegos considerarían buena o muy buena la propuesta de reducción de los escaños del Parlamento, frente al 15,8% que la estimaban mala o muy mala; posición favorable a la disminución de parlamentarios que se daría entre los electores de las tres fuerzas que contaban con representación en el Parlamento: el 88% entre los votantes del Partido Popular, el 61,5% de los votantes socialistas, y el 50% de los del Bloque Nacionalista Galego, *vid. La Voz de Galicia*, p. 2. En todo caso, como recalca el medio de comunicación que publicó la encuesta, estas respuestas reflejarían la opinión respecto del recorte de escaños sin entrar en los criterios utilizados para materializar la pretendida reforma.

⁷⁶Un detallado estudio de los tres grandes partidos gallegos (Partido Popular, *Bloque Nacionalista Galego* e *Partido dos Socialistas de Galicia*-Partido Socialista Obrero Español) puede encontrarse en XOSÉ MANUEL RIVERA OTERO (coordinador): *Os partidos políticos en Galicia*, Xerais, Vigo, 2003.

Esta propuesta, que con la convocatoria anticipada de elecciones no se ha llegado a tramitar, ha servido para que la opinión pública volviera a reflexionar sobre la importancia de la ley electoral. En este sentido, desde nuestra óptica creemos que habría que aprovechar esta iniciativa para mejorar y actualizar nuestro régimen electoral al momento en el que vivimos.

En primer lugar, si aceptamos la reducción global de escaños (que, como en su momento explicamos, tiene consecuencias desde el punto de vista de la representatividad), ésta ha de realizarse disminuyendo el número mínimo de parlamentarios por provincia con el fin de corregir las llamativas diferencias en la *ratio* escaños/población que hay entre las provincias de A Coruña y Pontevedra, y las de Lugo y Ourense. En este sentido, establecer el mínimo de escaños en 8 por circunscripción, tendría el efecto de seguir otorgando un *plus* a las provincias del interior, en aras a la cohesión y representación de las diversas zonas del territorio gallego a las que alude el Estatuto, pero permitiría repartir el coste de la reducción de escaños de forma más equitativa entre todas las provincias. En definitiva, aunque esta solución dista de equilibrar por completo la *ratio* escaños/población de las cuatro circunscripciones gallegas, creemos que, hoy por hoy, es una hipótesis más realista de llevar a cabo que la reducción del mínimo provincial a 5 escaños (que previsiblemente generaría una importante oposición en Lugo y Ourense) o la implantación de una circunscripción única (posibilidad que supondría una modificación estatutaria que hipotéticamente podría vetar el Partido Popular, incluso aunque estuviera en la oposición, dada la mayoría de dos tercios exigida para su reforma).

En segundo lugar, creemos necesario impulsar el establecimiento de listas desbloqueadas con el fin de implicar más directamente a la ciudadanía en la elección de sus representantes. Al igual que acabamos de exponer previamente, conviene ser posibilistas: el modelo de listas abiertas, posiblemente el más adecuado desde el punto de vista de la participación ciudadana, no sería aceptado por los partidos políticos al perder *de facto* el control sobre los miembros de los mismos que serían elegidos para las diferentes instituciones. Por ello, la implantación de un modelo que conservara las listas cerradas, pero prescindiera de su carácter bloqueado, podría ser aceptado por los partidos y permitiría al elector disponer de un margen de opción que ahora no posee.

En tercer lugar, aparece aconsejable, actualizar el mecanismo de iniciativa legislativa popular, facilitando, por ejemplo, la participación activa de sus promotores en la tramitación parlamentaria.

Ya para finalizar, corresponde hacer dos breves observaciones. Por un lado, la normativa electoral, por afectar a las reglas de juego del sistema, debiera situarse fuera del debate político permanente, ya que es uno de aquellos aspectos en los que sería conveniente alcanzar lo que los británicos denominan *fundamental agreement*. Por ello, las leyes electorales no tendrían que ser modificadas en sus aspectos esenciales sin, al menos, el mismo consenso político-parlamentario con el que se

aprobaron; y también, sus modificaciones, cuando hay que hacerlas, deben efectuarse en la fase inicial de las legislaturas, y no cuando la disolución del Parlamento y las elecciones están a la vuelta de la esquina, con el fin de evitar que sobre ellas recaiga un hilo de sospecha. Por otro lado, si bien es verdad que con los votos obtenidos en las elecciones autonómicas de 2009 el Partido Popular conseguiría la mayoría absoluta, tanto con un Parlamento con 75 como con 61 escaños, no se puede ignorar que en una Cámara más reducida y en la que la disminución de parlamentarios afectase principalmente a las provincias atlánticas (históricamente menos favorables para el Partido Popular), las fuerzas políticas que ahora están en la oposición tendrían un poco más difícil sumar una mayoría parlamentaria diferente a la del Partido Popular.

7. BIBLIOGRAFÍA

- ENRIQUE ARNALDO ALCUBILLA – Manuel DELGADO IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO: *Código electoral*, La Ley, Madrid, 2011.
- JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ - VALMAYOR (*et alii*): *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Galicia*, MAP, Madrid, 1991.
- FRANCISCO J. COTARELO, RAMÓN – BOBILLO: “El Sistema de Partidos”, en Vidal-Beneyto (editor), *España a debate. I. La política*, Tecnos, Madrid, 1991, pp. 15-26.
- FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: “La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, (1993), pp. 305-400.
- FRANCISCO LLERA RAMO: “El predominio del bipartidismo imperfecto”, *Reis*, nº 82, (1998), pp. 127-157.
- ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: *Sistema político español e galego*, Andavira, Santiago de Compostela, 2010.
- “O sistema electoral español en Galicia: as eleccións autonómicas”, *Grial*, nº 142, (1999), pp. 257-262.
- “Hipótesis verbo dalgúns elementos do futuro sistema electoral galego”, en López Mira (coordinador): *O Terceiro Estatuto Galego. Propostas desde a Ciencia Política*, Tórculo Edicións, Santiago de Compostela, 2006, pp. 243-257.
- ANXO LUGILDE: “La barrera del 5% de Fraga podría funcionar sólo en A Coruña”, *El Progreso*, 5 de agosto de 2012, p. 21.
- JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT: “El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 95, (1997), pp. 9-46.
- DIETER NOHLEN: *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- JOAN OLIVER ARAUJO: *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2011.

- ANTONIO CARLOS PEREIRA MENAUT: *Derecho Constitucional Español*, Tórculo, Santiago de Compostela, 2006.
- XOSÉ MANUEL RIVERA OTERO(coordinador): *Os partidos políticos en Galicia*, Xerais, Vigo, 2003.
- CARLOS RUIZ MIGUEL: *O Dereito Público de Galicia*, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1997.
- XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ: *Dereito Parlamentario de Galicia*, Xerais, Vigo, 2001.
- ANTONIO TORRES DEL MORAL: *Estado de Derecho y democracia de partidos*, Universidad Complutense, Madrid, 2004.
- ANTONIO TORRES DEL MORAL – ÁLVARO XOSÉ LÓPEZ MIRA: "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral: Acotaciones críticas", *Revista de Derecho Político*, nº 41, (1996), pp. 9-36.
- XOSÉ VILAS NOGUEIRA (*et alii*): *O Sistema Político Galego. As Institucións*, Xerais, Vigo, 1994.