

V.- SESIÓN DE INGRESO EN LA REAL ACADEMIA DEL PROFESOR DR. DON JOAN OLIVER ARAUJO

V. 1. LAS BARRERAS ELECTORALES (GOBERNABILIDAD VERSUS REPRESENTATIVIDAD)¹

Joan Oliver Araujo

SUMARIO: 1. CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD DE LAS BARRERAS ELECTORALES: 1.1. Concepto de barrera electoral. 1.2. Naturaleza jurídica de las barreras electorales. 1.3 Finalidad de las barreras electorales.— 2. LAS BARRERAS ELECTORALES EN EL DERECHO ESPAÑOL. 2.1. Elecciones en las que se utilizan las barreras electorales. 2.2. Elecciones en las que no se utilizan las barreras de exclusión. 2.3. Las barreras electorales se computan sobre los “votos válidos” emitidos.— 3. LA BARRERA ELECTORAL ESTABLECIDA PARA LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. 3.1. Alcance y efectividad real de la barrera establecida para las elecciones al Congreso de los Diputados. 3.2. Motivaciones de una barrera electoral “casi” ineficaz.— 4. LAS BARRERAS ELECTORALES UTILIZADAS EN LAS ELECCIONES DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS. 4.1. Caracterización general de las barreras electorales autonómicas. 4.2. Clasificación de las barreras electorales autonómicas atendiendo a su nivel de exigencia. 4.3. La modificación de la barrera electoral en numerosas Comunidades Autónomas: argumentos jurídicos invocados y objetivos políticos silenciados. 4.4. Alcance y efectividad real de las barreras establecidas para las elecciones de los Parlamentos autonómicos.— 5. LA BARRERA ELECTORAL FIJADA PARA

1.- Por razones de espacio, solo se publica en este *Boletín* una síntesis de mi “discurso de ingreso” en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de las Islas Baleares. El texto íntegro puede consultarse en OLIVER ARAUJO, Joan: *Las barreras electorales (governabilidad versus representatividad)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017.

LAS ELECCIONES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LOS ENTES LOCALES. 5.1. La barrera electoral en las elecciones municipales. 5.2. La barrera electoral en las elecciones de los Cabildos Insulares canarios. 5.3. La barrera electoral en las elecciones de los Consejos Insulares de Baleares. 5.4. Alcance y efectividad real de la barrera establecida para las elecciones de los órganos de gobierno de los entes locales.— APÉNDICE: ABREVIATURAS UTILIZADAS.

1. CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD DE LAS BARRERAS ELECTORALES

1.1. Concepto de barrera electoral

Las denominaciones “barrera electoral”, “barrera legal”, “cláusula de exclusión” o “tope electoral” se utilizan, indistintamente, para designar aquellas cláusulas en virtud de las cuales *se establece el porcentaje mínimo de votos* que debe lograr una candidatura (esto es, una lista electoral) para participar en la distribución de los escaños que están en disputa². En palabras de Ríos Rull³, podemos definir la barrera electoral como “aquel límite, impuesto por la legislación electoral, establecido en un determinado porcentaje de votos que impide a las candidaturas que no lo superen el acceso al reparto de escaños, según el modo de escrutinio proporcional adoptado”. Dicho en otros términos, es el número mínimo de votos que deben superar las candidaturas, que concurren a unas elecciones con criterios de reparto proporcional, para poder participar en el reparto de escaños. De tal manera que, “de no alcanzar aquel número de sufragios exigido, quedan excluidas de la representación, aun cuando según la fórmula electoral” —y de no existir dicha cláusula— tuvieran derecho a la adjudicación de uno o varios escaños. Como ha señalado sintéticamente el Tribunal Constitucional, en dos sentencias recientes⁴, por barrera electoral debe entenderse “la fijación normativa de un determinado porcentaje de sufragios para acceder a la fase de distribución o adjudicación de escaños”.

2.- Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARCÍA COUSO, Susana: “La barrera electoral”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, esp. págs. 182-184.

3.- Cfr. RÍOS RULL, Fernando: “Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 721 y 727-728.

4.- STC 197/2014, de 4 de diciembre (Ponente: Fernando VALDÉS DAL-RÉ), *BOE* de 13 de enero de 2015, fund. juríd. 7.c; y STC 15/2015, de 5 de febrero (Ponente: Andrés OLLERO TASSARA), *BOE* de 2 de marzo de 2015, fund. juríd. 8.a.

Los destinatarios de la barrera electoral son, sin duda, los partidos pequeños, pues la mera incorporación al ordenamiento jurídico de esta cláusula de exclusión desalienta su concurrencia a los comicios y, caso de concurrir, condiciona el ánimo con que abordarán la campaña electoral que precede a la votación, al sentir aquella cláusula como una pesada losa que pesa sobre ellos, que difícilmente podrán levantar. Además, es muy posible que los potenciales votantes de estas formaciones políticas pequeñas se dejen seducir por las llamadas, que hacen los partidos grandes, al “voto útil” o que ellos mismos decidan hacer un “voto estratégico”. Con gran fuerza expresiva, el profesor Martínez Sospedra⁵ afirma que si se aplicara a los partidos políticos la legislación sobre la competencia que se aplica a las sociedades mercantiles, “es muy probable que la calificación de un instituto como la barrera electoral oscilara entre el «abuso de posición dominante» y las «prácticas restrictivas de la competencia». Lo primero porque la barrera es sostenida por los partidos grandes contra los pequeños, en cuyo perjuicio opera por razones obvias; lo segundo porque, al tener el efecto señalado, erosiona la posición de los partidos menores que no tengan la certeza de superar la barrera en el ámbito en el que se aplica e impide el acceso al «mercado político» de «empresarios» nuevos. Si se desea abandonar esa terminología —sigue afirmando el catedrático de la Universidad CEU-Cardenal Herrera—, podríamos afirmar que la barrera restringe la competencia política potencial —y, mediante ella, minora la actual— al dificultar la introducción de nuevos actores en el área de competencia política efectiva”. Además, no puede olvidarse que somete a una constante inseguridad a aquellos partidos que, aunque normalmente superan la barrera electoral, están muy cerca de ella, lo que fragiliza su imagen y debilita sus expectativas, siempre al albur de algún pequeño cambio en los vientos electorales.

El *Derecho comparado* nos ofrece un variado escaparate de cláusulas de exclusión. En algunos ordenamientos jurídicos el porcentaje de votos necesario para superar la barrera debe calcularse sobre los emitidos en la circunscripción que se está considerando (v.g., España), en tanto que en otros el porcentaje se exige sobre los votos emitidos en todo el Estado (v.g., Alemania)⁶. En algunos ordenamientos la cláusula de exclusión es muy baja (v.g., Israel, el uno por ciento), en cambio en otros es muy elevada (v.g., Turquía, el diez por ciento). En algunos países el porcentaje de apoyos demandado para superar la barrera

5.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las cláusulas de barrera en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”, en *Revista General de Derecho*, núm. 678-679, 2001, pág. 1.955.

6.- De todos modos, en la República Federal Alemana también es posible *saltar* la barrera electoral, que permite participar en el reparto *general* de escaños, obteniendo tres diputados directos en distritos uninominales. Cfr. SARTORI, Giovanni: *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, pág. 154.

es fijo (v.g., Israel), mientras que en otros es variable, en función de si se trata de un partido de implantación estatal o solo regional, o de si la candidatura electoral la presenta un partido solo o coaligado con otros (v.g., Rumania, que demanda el cinco por ciento de los votos, si concurre a las elecciones un partido en solitario, o un porcentaje mayor variable que depende del número de partidos coaligados)⁷. De hecho, como ha afirmado el profesor Fernández Segado⁸, el “rasgo fundamental” de la barrera electoral no es tanto el nivel cuantitativo en que se establece (el tres, el cuatro, el cinco o el seis por ciento de los votos emitidos) “como el ámbito territorial sobre el que ha de verificarse el cómputo: a nivel de circunscripción o a nivel nacional”. De todas maneras, conviene advertir, ya desde un principio, “que el cómputo a nivel nacional (o federal) puede plantear serios problemas en aquellos países con fuerzas políticas de implantación regional que, por su relevancia en este nivel, deben tener —a nuestro juicio— presencia parlamentaria, y que podrían quedar excluidas del Parlamento de verificarse el cómputo a nivel nacional. Un problema de esta naturaleza se suscitara con toda intensidad en España de alterarse el ámbito del cómputo”, siendo desde luego imprescindible fijar barreras alternativas para las fuerzas políticas regionalistas o nacionalistas, que deberían computarse exclusivamente en el ámbito territorial en el que limitan su contienda electoral⁹. No podemos olvidar, sin embargo, que algún ordenamiento jurídico, como el turco, busca con su barrera electoral —del diez por ciento de los votos a nivel estatal— precisamente lo contrario: dejar fuera de la Asamblea Nacional a los partidos nacionalistas kurdos.

Las barreras electorales solo se utilizan en los sistemas de reparto *proporcional*, pues en los sistemas mayoritarios, por su propia naturaleza, las minorías se ven excluidas del reparto de escaños (que es un privilegio reservado al partido vencedor y, en todo caso, al segundo partido)¹⁰. Ciertamente, los porcentajes mínimos de exclusión son una técnica que solo tiene sentido “en aquellos sistemas electorales basados en criterios proporcionales, ya que en los mayoritarios es de suyo que únicamente obtengan representación los candidatos o candidaturas más votados”. Por ello, es totalmente lógico que las barreras electorales aparezcan con el

7.- Cfr. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco: “El sistema electoral en las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado y sus posibles reformas”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 244.

8.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La representatividad de los sistemas electorales”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, pág. 66.

9.- *Ibidem*, pág. 68.

10.- Cfr. RÍOS RULL, Fernando: “Barreras...”, *op. cit.*, pág. 721.

establecimiento de los primeros sistemas proporcionales a mediados del siglo XIX, aunque no se generalizaron hasta principios del siglo XX¹¹, como una de las técnicas del llamado *parlamentarismo racionalizado*¹². En la actualidad, son numerosos los Estados con sistemas electorales proporcionales que, con grados de dureza muy dispares, han incorporado barreras de exclusión (v.g., Alemania, España, Portugal Suecia, Dinamarca, Holanda, Rusia, Polonia, Rumanía, Liechtenstein, Turquía, Israel, Argentina y Uruguay).

Por efecto de las barreras, los sistemas electorales que incorporan dichas cláusulas —antes de aplicar la fórmula electoral a los resultados producidos— excluyen del reparto de escaños a aquellos partidos que no han logrado superar un número mínimo de votos (los “partidos astillas”, en la terminología de Loewenstein¹³). Las barreras electorales, como hemos visto, “van dirigidas a limitar el acceso de listas de candidatos al reparto de escaños si no han superado un número de votos predeterminado. Por ello, las barreras otorgan *la idoneidad* a las listas de candidatos para acceder al reparto de escaños”¹⁴. Con una “claridad no exenta de crueldad”, tanto el artículo 163.1.a de la LOREG como el artículo 180 de la misma norma afirman que “no se tienen en cuenta” o “no son tenidas en cuenta” (es decir, que son despreciadas) aquellas candidaturas que no alcancen, al menos, la cuota electoral mínima establecida¹⁵. Los más perjudicados por estas barreras son normalmente los partidos de nueva creación, pues “se han convertido en un fenómeno extremadamente raro las avalanchas electorales que reflejen una transformación profunda” en la voluntad de los ciudadanos¹⁶. Ello, en lógica consecuencia, beneficia a los partidos ya consolidados y al mantenimiento del *statu quo*.

Como hemos afirmado, cualquier partido político que supere la barrera electoral tiene posibilidades legales de obtener alguno de los escaños que se

11.- *Ibídem*, pág. 720.

12.- Cfr. HERNÁNDEZ BRAVO DE LAGUNA, Juan: “Artículo 8”, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias* (director: Javier Varona Gómez-Acedo), Instituto Canario de Administración Pública-Marcial Pons, Madrid, 1996, pág. 50.

13.- Cfr. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pág. 341.

14.- Cfr. RÍOS RULL, Fernando: “Barreras...”, *op. cit.*, pág. 727 (la cursiva es nuestra).

15.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “La sombra de las *political questions*. Notas críticas sobre las STC 197/2014 y 15/2015 sobre las normas electorales para la elección de las Cortes de Castilla-La Mancha”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 28, 2015, pág. 97.

16.- Cfr. LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría...*, *op. cit.*, pág. 341. El fenómeno de *Podemos* en España (que, en un par de años, ha conseguido un porcentaje de apoyos muy estimable) puede considerarse la excepción que confirma la regla.

disputan en la circunscripción; cuestión distinta es que lo obtenga realmente, lo que ya dependerá del número de votos obtenidos. Por ello, cercano al concepto de “barrera electoral” —y, en ocasiones, confundido con él— se encuentra el que parte de la doctrina y el propio Tribunal Constitucional denominan “*umbral electoral*”. Este, que es un número *de facto* no *de iure*, puede definirse como el porcentaje mínimo de votos necesario para obtener *efectivamente*, al menos, uno de los escaños que están en liza en la circunscripción. Mientras que “la barrera electoral impide el acceso de la candidatura a la fase de distribución de escaños, el umbral permite que la candidatura acceda, pero le sitúa en la posición de quien, accediendo a la fase de asignación de escaños, carece de posibilidad de alcanzar alguno”. En tanto que la barrera electoral es “siempre expresa, el umbral es siempre tácito”¹⁷. En tanto que la barrera electoral se sabe exactamente cuál es antes de las elecciones (pues viene fijada normativamente), el umbral electoral solo se puede calcular *a priori* de forma aproximada o hipotética (pues dependerá, además de factores fijos —como la magnitud de la circunscripción y la fórmula proporcional empleada—, de factores variables —como el número de partidos políticos que se presenten a los comicios y la aglutinación o dispersión del voto que emitan los electores—). Solo tras la celebración de las elecciones y efectuado el recuento de votos se podrá saber con exactitud cuál ha sido el umbral electoral (es decir, el porcentaje de votos que ha costado realmente el último escaño de los que estaban en disputa en la circunscripción considerada). Todos los sistemas electorales, independientemente de que tengan o no tengan establecidas barreras electorales, siempre tienen umbrales para lograr representación.

Que el umbral electoral depende de varias circunstancias es, como acabamos de indicar, evidente y el Tribunal Constitucional¹⁸ lo subraya con razón para apoyar su argumentación. Sin embargo, conviene destacar un dato especialmente relevante en este punto: “La constatación de que la variable «tamaño» tiene un rol mucho más importante que los demás elementos a la hora de determinar el umbral de exclusión en un determinado distrito. La mera alegación según la cual el umbral depende de la interacción entre diversos componentes del sistema en nada obsta a que entre ellos «el tamaño» desempeña”, con diferencia, el papel fundamental¹⁹. Cuanto menor sea la circunscripción, mayor será el umbral electoral y, viceversa, cuando mayor sea la magnitud del distrito (esto es, el número de diputados que elige)

17.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “La sombra...”, *op. cit.*, pág. 98.

18.- STC 197/2014, *cit.*, fund. juríd. 7º.a; STC 15/2015, *cit.*, fund. juríd. 8º.

19.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “La sombra...”, *op. cit.*, pág. 98.

menor será el umbral electoral²⁰. Si todos los otros elementos del sistema permanecen inalterados, el umbral será bajo cuando el número de escaños a repartir sea alto y, cuando estos disminuyan, el umbral irá incrementando su dureza. De hecho, desde la publicación de la —ya clásica— obra de Douglas Rae *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*²¹, se acepta sin discusión que —entre los elementos de un sistema electoral— el que tiene mayor peso en el reparto de los escaños es el tamaño de la circunscripción.

1.2. Naturaleza jurídica de las barreras electorales

El profesor Martínez Sospedra²², con voluntad de diseccionar la *naturaleza jurídica* de las barreras electorales, comienza definiéndolas como “la exigencia dirigida a las formaciones políticas de obtener un apoyo electoral mínimo predeterminado, de tal modo que alcanzarlo *supone ser tenido en cuenta*, esto es, entrar en la fase de atribución de escaños, y no alcanzarlo supone la exclusión, determinada *ex lege*, de ser tomado en consideración” al efecto de determinar la composición de la Cámara. De este modo, no lograr el porcentaje mínimo, priva de representación a las candidaturas que se encuentren en tal situación²³. A partir de aquí, el profesor Martínez Sospedra aborda el análisis de *cinco* aspectos²⁴:

1. *La determinación de un mínimo apoyo electoral*. Es, sin duda, la “pieza esencial y, al mismo tiempo, más visible de las cláusulas de cierre o barrera”. Los partidos políticos (o, más correctamente, las candidaturas) que igualan o superan el porcentaje mínimo de votos exigido son admitidos a la fase de aplicación de la fórmula del reparto de escaños; por el contrario, los que no alcancen dicho mínimo son inadmitidos a dicha fase del procedimiento electoral, todo ello *ope legis*. En la terminología que utilizan nuestras normas

20.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “El régimen jurídico electoral del Perú”, en *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 814-815.

21.- Ediciones CITEP, Madrid, 1977.

22.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las cláusulas...”, *op. cit.*, pág. 1.917.

23.- Subrayando la importancia de este efecto excluyente de los pequeños, Josep Maria QUINTANA PETRUS (*Discurs de resposta al d'ingrés de l'Il·lustríssim Sr. Joan Oliver Araujo a la Reial Acadèmica de Jurisprudència i Legislació de les Illes Balears*, Palma, pronunciado el 28 de noviembre de 2016, pág. 5 del texto mecanografiado —todavía inédito, aunque de inminente publicación—) ha escrito: “No es, pues, un elemento sin importancia, la barrera electoral, ya que marca *un corte en el recuento de votos* que se convierte en determinante para que la candidatura sea tenida en cuenta o, muy al contrario, para que los votos que esta ha obtenido sean despreciados. Poca broma, por tanto, con esto de la barrera” (la traducción del catalán y las cursivas son nuestras).

24.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las cláusulas...”, *op. cit.*, págs. 1.917-1.920. En tanto no se indique lo contrario, las citas de este epígrafe han sido tomadas de este trabajo.

electorales, “quienes igualan o superan el porcentaje establecido «son tenidos en cuenta» a los efectos del reparto de escaños, quienes no lo alcanzan «no son tenidos en cuenta», fueren cuales fueren sus oportunidades de alcanzar representación”. Al cerrarles el paso a la fase del procedimiento electoral en la que se lleva a cabo la atribución de los escaños en disputa, las barreras electorales producen dos efectos: de un lado, las candidaturas que no superan la barrera “carecen de posibilidad legal de acceder a la representación; del otro, se produce una esterilización de los votos emitidos a favor de las candidaturas excluidas por ministerio de la ley” y, precisamente, por motivo de dicha exclusión.

2. *La capacidad de exclusión.* Las barreras electorales solo tienen “sentido cuando y en la medida en que tienen capacidad de exclusión”. Lo que implica que, para ser eficaz, la barrera debe ser “mayor que el umbral a partir del cual es factible obtener representación parlamentaria”. Con una franqueza poco usual, lo expresa el legislador español: “No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido...” (art. 163.1.a LOREG).

3. *La privación de representación por ministerio de la ley.* El efecto primero e inmediato de la capacidad de exclusión de las barreras electorales puede formularse diciendo que las candidaturas que no logran el porcentaje de apoyo popular demandado por la ley “quedan privadas de acceso a la representación parlamentaria”. Lo que significa que el o los escaños a los que un partido político tendría derecho, de conformidad con la fórmula electoral de reparto, “se evaporan al impedir la ley el acceso del partido a la fase de distribución”.

4. *Las primas a los partidos “que se tienen en cuenta”.* Además del efecto inmediato al que nos acabamos de referir, las barreras electorales tienen —fruto de su referida capacidad de exclusión— un efecto mediato: la prima en escaños a los partidos que sí consiguen superar la barrera. El motivo es obvio. El escaño o los escaños que hubieran correspondido a las candidaturas excluidas del reparto no desaparecen, sino que van a incrementar el número de escaños a distribuir, según la fórmula proporcional establecida, entre las candidaturas que sí han tenido apoyos populares por encima del porcentaje legalmente establecido. Por tanto, no solo tiene el indicado efecto de exclusión, “sino que, además, al aumentar el número de puestos que se reparten efectivamente entre las formaciones que hayan superado dicha barrera, opera como un mecanismo productor de primas positivas”, de sobrerrepresentación de estas últimas. A ello también

se refiere de forma clara el profesor Razquin Lizarraga²⁵, al afirmar que las barreras electorales “favorecen indirectamente a las fuerzas que más votos han recibido”, por cuanto que los escaños no asignados a los partidos políticos excluidos por la barrera se distribuyen “entre los que han superado el porcentaje mínimo exigido”.

5. *La ablación del contenido esencial del derecho de sufragio activo*²⁶. A juicio del profesor Martínez Sospedra, los votos emitidos a favor de candidaturas excluidas no solo es que carecen de valor de resultado (no otorgan escaños), “es que tal valor de resultado no puede existir, porque una parte del valor inicial del voto (el «ser tenido en cuenta») se desvanece por mor de la barrera electoral. Se produce la ablación del derecho de participación” por medio de la amputación “de una parte esencial del *ius suffragii*”. Es más, a su entender, “la ablación del contenido esencial del derecho de voto de los ciudadanos que tuvieran la mala fortuna de votar candidaturas minoritarias es un presupuesto necesario, no un daño colateral: sin ella no puede haber exclusión, privación ni prima”²⁷.

La barrera electoral, por su propia esencia y naturaleza, divide las candidaturas concurrentes en dos grupos: las que superan el porcentaje de votos que aquella exige, que son tomadas en consideración para el posterior reparto de escaños; y las candidaturas que no logran superar la barrera, que no son tomadas en consideración para dicha distribución. Es una diferencia de trato “lesiva para los intereses de los candidatos minoritarios, que se ven privados de acceder a la representación al ser privados de la fase de asignación de escaños”. La diferencia de trato, como se ha subrayado²⁸, “consiste en la exclusión de los pequeños, de quienes son menos votados, precisamente porque lo son”, y esta exclusión supone, y no puede dejar de suponer, un “resultado peyorativo para el sujeto que la sufre, que ve limitados sus derechos o sus legítimas expectativas”²⁹.

25.- Cfr. RAZQUIN LIZARRAGA, Martín María: “Elecciones y gobernabilidad”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, pág. 293.

26.- Este es —para nosotros— el punto más discutible de la construcción elaborada por el profesor Martínez Sospedra. De hecho, está en clara contraposición con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la casi totalidad de la doctrina española.

27.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las cláusulas...”, *op. cit.*, págs. 1.917-1.920.

28.- *Ibidem*, págs. 1.949-1.950.

29.- STC 173/1994, de 7 de junio (Ponente: Miguel RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER), *BOE* de 9 de julio de 1994, fund. juríd. 3º.

1.3. Finalidad de las barreras electorales

Con la introducción de una barrera electoral se persigue, como se ha señalado reiteradamente, limitar y racionalizar el número de partidos con acceso al Parlamento, al objeto de evitar su excesiva fragmentación³⁰ y, de esta manera, poder formar —sin grandes dificultades— un Gobierno estable y eficaz (lo que, *a priori*, resulta más difícil de lograr cuando este necesita del apoyo de varios partidos políticos para poder aprobar sus propuestas en el Parlamento). En este sentido, los profesores De Esteban Alonso y López Guerra³¹ afirman que las barreras electorales son “dispositivos correctores” del excesivo fraccionamiento partidista; el profesor López Aguilar³² subraya que combaten la “excesiva atomización de la representación”; los profesores Álvarez Conde y García Couso³³ ponen de relieve que atenúan la proporcionalidad; y, en fin, el profesor Sierra Rodríguez³⁴ indica que favorecen “la gobernabilidad pese a reducir la representación de las minorías”. A modo de ejemplo ilustrativo, podemos recordar que Polonia estableció una exigente barrera electoral tras comprobar que “el sistema proporcional empleado en 1991, en la primera fase de la transición desde el comunismo a la democracia, abrió el acceso a treinta partidos a la Asamblea. Tras establecer una barrera del cinco por ciento de los votos nacionales a los partidos que se presentasen solos y del ocho por ciento a los partidos que se coaligaran, el número de partidos electos cayó a siete en 1993 y a cinco en 1997”³⁵.

La doctrina alemana “reconoce que, en interés de la formación de Parlamentos eficaces y de posiciones gubernamentales estables, es lícita la

30.- Dicho con palabras del profesor Ignacio LAGO PEÑAS [*El voto estratégico en las elecciones generales en España (1977-2000). Efectos y mecanismos causales en la explicación del comportamiento electoral*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pág. 27], “los sistemas electorales tienen efectos —reductores— sobre la competición partidista” cuando se establecen “explícitamente altas barreras de entrada o exigentes umbrales legales”.

31.- Cfr. DE ESTEBAN ALONSO, Jorge y LÓPEZ GUERRA, Luis: “Entre la Ley para la Reforma Política y la Ley Electoral: Análisis del referéndum de diciembre de 1976”, en *El proceso electoral* (director: Jorge de Esteban Alonso), Labor, Barcelona, 1977, pág. 375.

32.- Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario: la *insoportable permanencia* de una disposición transitoria”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, 1997, pág. 106.

33.- Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARCÍA COUSO, Susana: “La barrera...”, *op. cit.*, pág. 183.

34.- Cfr. SIERRA RODRÍGUEZ, Javier: *El sistema electoral de la Región de Murcia: regulación, balance (1983-2015) y perspectivas*, Universidad de Murcia – Dykinson, Madrid, 2017, pág. 121.

35.- Cfr. SODARO, Michael J.: *Política y Ciencia Política: Una introducción*, McGraw-Hill, Madrid, 2006, pág. 161.

lucha contra la atomización de partidos mediante las llamadas «cláusulas de cierre» (Sperrklauseln)³⁶. No hay duda, en este sentido, de que “las elecciones cumplen la función de proveer al Estado de órganos capaces de actuar; es decir, de un Parlamento que sea capaz, por existir una mayoría, de formar un Gobierno y de realizar una tarea legislativa”³⁷. Por ello, junto a la lógica aspiración de que la influencia de cada ciudadano sobre los órganos representativos sea lo más igual posible, no se puede olvidar otra aspiración igualmente legítima: que “la influencia de la totalidad de los electores sobre la dirección del Estado, especialmente sobre la formación del Gobierno, sea lo *más enérgica* posible”³⁸.

Se ha afirmado, con razón, que las barreras cumplen “una finalidad directamente *desproporcionalizadora* del resultado global de la elección”³⁹, además de ser un instituto “antipluralista”⁴⁰. Las expresiones italianas “soglia minima di esclusione”⁴¹ y “clausola di sbarramento” resultan muy expresivas de lo que pretende el legislador al introducir las barreras electorales. Con ellas se persigue lograr la estabilidad gubernamental a costa de cerrar la entrada al Parlamento a minorías que “pudieran fragmentarlo” *excesivamente*⁴². Se trata, sin duda, de una forma muy eficaz de cercenar la proporcionalidad, pues, al margen del efecto objetivo de dejar fuera del reparto a los partidos pequeños (aquellos que no logran superar un determinado porcentaje de votos), produce el efecto psicológico de incitar al electorado a votar a los partidos grandes o medianos, para evitar que su voto “se pierda”. Ciertamente, la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para poder entrar en el reparto de escaños produce un efecto concentrador, al desincentivar el sufragio a aquellos partidos con escasas o nulas posibilidades de superar la cláusula de exclusión⁴³.

36.- Cfr. MAUNZ, Theodor, DÜRIG, Günter y HERZOG, Roman: *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, Múnich, 1979, págs. 52-53.

37.- Cfr. TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: “El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, pág. 25.

38.- Cfr. STEIN, Ekkehart: *Derecho Político*, Aguilar, Madrid, 1973, pág. 45. En el mismo sentido, cfr. TRUJILLO FERNÁNDEZ, Gumersindo: “El Estado...”, *op. cit.*, pág. 25.

39.- Cfr. VALLÈS CASADEVALL, Josep M. y BOSCH GARDELLA, Agustí: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, 143-144.

40.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las cláusulas...”, *op. cit.*, pág. 1.945.

41.- Cfr. RAUTI, Alessio: *I sistemi elettorali dopo la sentenza costituzionale n. 1 del 2014. Problemi e prospettive*, Università degli Studi Mediterranea di Reggio Calabria-Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 2014, pág. 50.

42.- Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARCÍA COUSO, Susana: “La barrera...”, *op. cit.*, pág. 183.

43.- Cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “La barrera electoral y su (im)posible reforma”, en *El País*, 19 de enero de 2005.

El Tribunal Constitucional Federal alemán⁴⁴, de forma pedagógica, ha subrayado que la barrera electoral responde a criterios básicamente funcionales, esto es, al propósito de que el *Bundestag* pueda trabajar de forma razonable, evitando la entrada en el mismo de pequeños partidos (*Splitterparteien*), cuya presencia podría ser disfuncional para el sistema⁴⁵. Se trata, en síntesis, de lograr que la proporcionalidad electoral sea compatible con una democracia operativa⁴⁶. En la misma línea, el Tribunal Constitucional español considera que las barreras electorales —a pesar de que, indudablemente, reducen la pluralidad política y limitan el carácter proporcional del escrutinio— son, dentro de ciertos límites, compatible con un sistema electoral proporcional (que es el que exige *imperativamente* la Constitución para el Congreso de los Diputados —art. 68.3— y para las Asambleas Legislativas autonómicas —art. 152.1—). En efecto, a juicio de nuestro Tribunal Constitucional⁴⁷, la finalidad de las barreras es procurar “que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a las formaciones políticas de cierta relevancia”. Se trata —sigue argumentando el Tribunal Constitucional en otra sentencia posterior⁴⁸— “de restricciones a la proporcionalidad”, en aras “de criterios favorables a la funcionalidad del sistema de gobierno, como pueden ser favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación” o “facilitar la capacidad de trabajo” del Parlamento.

44.- BVerfGE 6, 104, 115, 120; 14, 121, 135; 24, 300, 341; 51, 222, 236.

45.- Como pone de relieve el profesor Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ (“Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* —coordinador: Francesc Pau i Vall—, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 518), la experiencia de la República de Weimar “ha influido decisivamente” tanto en el legislador como en el Tribunal Constitucional Federal alemanes. Recordemos que, en sus años de existencia (1919-1933), tuvieron lugar seis nuevas elecciones del *Reichstag* y se constituyeron dieciséis Gobiernos distintos.

46.- BVerfGE 1, 208, 247.

47.- STC 75/1985, de 21 de junio (Ponente: Ángel ESCUDERO DEL CORRAL), *BOE* de 17 de julio de 1985, funds. juríd. 4º y 5º.

48.- STC 193/1989, de 16 de noviembre (Ponente: Luis LÓPEZ GUERRA), *BOE* de 5 de diciembre de 1989, fund. juríd. 4º.

2. LAS BARRERAS ELECTORALES EN EL DERECHO ESPAÑOL

2.1. Elecciones en las que se utilizan las barreras electorales

El ordenamiento jurídico estatal y los ordenamientos jurídicos autonómicos han previsto la utilización de barreras de exclusión en todas las elecciones que utilizan un sistema de reparto de escaños de carácter proporcional (con la única excepción, como veremos, de los comicios para elegir diputados al Parlamento Europeo). Por tanto, con voluntad enumerativa, podemos afirmar que, en el Derecho español, se utilizan cláusulas de exclusión en las elecciones al Congreso de los Diputados, en las elecciones a los diecisiete Parlamentos autonómicos y en las elecciones a los órganos de gobierno de los entes locales (Ayuntamientos, Cabildos Insulares canarios y Consejos Insulares baleares).

Ante esta amplísima previsión de cláusulas de exclusión en el Derecho electoral español, hay que subrayar que, sin embargo, *ninguna de ellas está establecida por la propia Constitución*, que —a diferencia de la Ley para la Reforma Política de 1977— nada prevé al respecto. De hecho, durante el proceso constituyente, el tema de las barreras electorales no motivó ninguna enmienda, ni provocó ninguna discusión parlamentaria. Ante el silencio constitucional, han sido la LOREG, las leyes electorales autonómicas⁴⁹ y, en algún caso, los Estatutos de Autonomía las normas que han introducido en nuestro ordenamiento lo que, en cierta ocasión, denominamos la “guillotina de los pequeños”⁵⁰. Se trata, por tanto, de “barreras legales”, en ningún caso de “barreras constitucionales”, que podrían ser suprimidas, rebajadas o aumentadas (hasta cierto límite) por el mismo legislador, estatal o autonómico. Su incorporación a nuestros procesos electorales debe considerarse, aunque algún autor ha sostenido su radical inconstitucionalidad⁵¹, como una decisión legítima del legislador orgánico o del legislador ordinario competente.

Ante este carácter exclusivamente legal, sorprende que, *en los debates parlamentarios que suscitó la aprobación de la LOREG* (que consagra

49.- Cfr. YANES HERRERO, Aureliano: “Los sistemas electorales para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 542.

50.- Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan: “La barrera electoral o la guillotina dels petits”, en el diario *Última Hora*, día 2 de octubre de 2012. El profesor Vicent FRANCH I FERRER (“Las cláusulas de barrera del 5 por 100 en algunas Comunidades Autónomas, diez años después”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 833) se refiere, en el mismo sentido, al “efecto guillotina” que tiene la cláusula barrera.

51.- Cfr. MARTÍNEZ SOPEDRA, Manuel: “Las cláusulas...”, *op. cit.*, págs. 1.947-1.948.

las cláusulas de exclusión en las elecciones al Congreso de los Diputados, a los Ayuntamientos y a los Cabildos Insulares canarios), la cuestión de las barreras electorales apenas mereciera la atención de sus señorías. En sentido estricto, solo podemos referirnos a dos intervenciones del diputado Juan María Bandrés Molet (de Euskadiko Ezquierda, integrado en el Grupo Mixto) sobre el tema de las cláusulas de exclusión. En la *primera*, con motivo del debate de totalidad sobre la iniciativa legislativa del Proyecto de la LOREG, afirmaba lo siguiente: Al final del proceso electoral “se impone otra [limitación] no menos inútil técnica y políticamente. Se trata de la barrera mínima del tres por ciento para las elecciones generales y del cinco por ciento para las locales. Si en el primer caso, y con el actual sistema de partidos, es prácticamente imposible que nadie con un tres por ciento de los votos pueda optar a un escaño, dadas la magnitud de los distritos y la fórmula de escrutinio previstas en la ley, en el segundo caso es muy improbable. Sin embargo, aunque técnicamente tal barrera tuviese un efecto práctico de limitación de la competencia, dicha resultante sería hartamente discutible desde el punto de vista político, o ¿acaso el mecanismo contable es suficiente para medir la relevancia política de una voz? ¿O será que el sistema político vuelve a no estar seguro de sí mismo y teme la disgregación? En cualquier caso, esta no sería la mejor terapia” (enmienda número 26 del Grupo Mixto, de devolución)⁵². La *segunda* intervención del diputado Bandrés (referida, en este caso, no solo a la barrera legal introducida en las elecciones al Congreso de los Diputados, sino al conjunto de técnicas limitativas de la proporcionalidad que preveía el artículo 163 del Proyecto —entre ellas también, obviamente, la cláusula de exclusión—) tuvo lugar en la sesión plenaria de votación final y de conjunto del Proyecto de LOREG⁵³. Su verbo incisivo, brillante y respetuoso se concretó, en esta ocasión, en los siguientes términos: “...el problema, señores diputados, no se resuelve eliminando la competencia, no se resuelve arrinconando a los pequeños, porque el problema de la relevancia política no es solo de número, y la cuestión clave es integrar y no marginar, legitimar ampliando la participación y el consenso y no oligarquizando, reforzando las grandes máquinas burocráticas del Poder. La cuestión clave de la ley electoral es si abre o cierra los canales de acceso al sistema político, recorta o no la proporcionalidad..., amplía o no la igualdad de oportunidades para que las fuerzas políticas lleguen a los ciudadanos; en definitiva, si se es capaz de transmitir al sistema político el pluralismo de la sociedad civil porque, de lo contrario, ha de quedar claro que los correctivos del sistema

52.- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, núm. 174, 5 de diciembre de 1984, pág. 8.066.

53.- *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, núm. 199, 18 de abril de 1985, págs. 9.172-9.173.

político, que se impongan por medio de las fuerzas mayoritarias y a través de una ley electoral como esta, introducirán a la sociedad civil en una situación de excepción, de limitación de la voluntad política o de competencia desleal, pudiendo agravarse el problema de la legitimación por tratar de facilitar el puro funcionamiento institucional. [...] insisto, señores diputados, si las fuerzas pequeñas, los que hoy estamos aquí y podemos desaparecer, las que no están, pero yo creo que deberían estar aquí, si no están, algo va a faltar. Esto no será una reunión completa, aquí faltará algo”. La defensa de dicha enmienda era como predicar en el desierto y, como era previsible, fue rechazada por la Cámara⁵⁴ (el mismo diputado Bandrés indicaba, con pesar, que la defendía “con poca ilusión”).

2.2. Elecciones en las que no se utilizan las barreras de exclusión

Por razones obvias, dejamos al margen de nuestro estudio las elecciones al Senado (art. 69 CE y arts. 165-166 LOREG), que —al utilizar una fórmula mayoritaria corregida— no precisan de barreras electorales en sentido técnico-jurídico, pues dicho sistema de reparto de escaños ya excluye de cualquier opción a las fuerzas políticas que no sean la más votada o la segunda más votadas en la circunscripción. En estos comicios es, por tanto, la propia fórmula electoral la que actúa, *per se*, como la más eficaz cláusula de exclusión de todos los demás partidos políticos que han participado en la contienda electoral. “Todo para los ganadores” o “la ley de los más fuertes” son expresiones que podrían definir, con bastante exactitud, la esencia del modelo de reparto de senadores en el ordenamiento jurídico español.

A tenor de todo lo que hemos visto hasta este momento, podemos afirmar que las elecciones al Parlamento Europeo son las únicas que se celebran en el Estado español con una fórmula proporcional (regla D’Hondt) que no exigen, a las candidaturas contendientes, un porcentaje mínimo de los votos emitidos para poder participar en el reparto de escaños. En puridad, como se ha subrayado con reiteración, estos comicios no son, por el momento, “verdaderas elecciones europeas, sino la suma de las elecciones de los Estados miembros” de la Unión Europea⁵⁵. En efecto, a pesar de algunos avances en el establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados de la Unión, “todavía no existe una normativa electoral

54.- Sometidas a votación las enmiendas del Grupo Parlamentario Mixto suscritas por el señor Bandrés, se dio el siguiente resultado: Votos emitidos, 242; a favor, 24; en contra, 217; nulo, uno. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, núm. 199, 18 de abril de 1985, pág. 9.181.

55.- Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique: “El sistema electoral en las elecciones al Parlamento Europeo”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 579.

propriadamente europea. Cada país dispone de su normativa que responde a criterios políticos y administrativos diversos. Las elecciones europeas son, pues, elecciones de ámbito estatal, en las que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea” eligen de forma separada a sus diputados en el Parlamento Europeo⁵⁶.

Así, en España, dichas elecciones están básicamente reguladas en el título VI de la LOREG (arts. 210-227), introducido por el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo. Pues bien, dicha norma —tras indicar que la circunscripción para la elección de diputados al Parlamento Europeo “es el territorio nacional” (art. 214) y que “el número de diputados que se elige en España se fijará en función de lo que establece en esta materia el ordenamiento europeo” (art. 215)— afirma que “la atribución de escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a lo dispuesto en el artículo 163 de la presente Ley [*es decir, el procedimiento establecido para las elecciones al Congreso de los Diputados*], con excepción de lo previsto en el apartado 1.a” (art. 216 LOREG). Pues bien, el apartado cuya aplicación se excluye es precisamente el que consagra la barrera electoral, al afirmar que “no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el tres por cien de los votos válidos emitidos en la circunscripción”.

Se trata, por tanto, de una decisión política expresa, sin margen para la duda interpretativa, aunque evidentemente revisable, dentro de ciertos límites, por el legislador español. De hecho, la exclusión de cualquier barrera electoral en los comicios al Parlamento Europeo fue, en su momento, duramente criticada por Coalición Popular, que defendía el establecimiento de una doble cláusula de exclusión: una a nivel de todo el Estado (del cinco por ciento) y otra a nivel de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio limitara su actividad la formación política considerada (del quince por ciento)⁵⁷. Sin embargo, también hay que constatar que los posteriores Gobiernos del Partido Popular, en ocasiones con mayoría absoluta en las Cortes Generales, no han llevado a cabo ninguna iniciativa legislativa dirigida a modificar esta ausencia de cláusula de exclusión en las elecciones al Parlamento Europeo.

56.- Cfr. MARTÍN DE HIJAS MERINO, Mónica: “Sistema electoral en el Parlamento Europeo”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 332.

57.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “El régimen jurídico electoral español”, en su obra *Estudios de Derecho Electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1997, págs. 172-173.

La inexistencia de barrera electoral, unida a la amplia magnitud de la circunscripción estatal única (España elige, en la actualidad, cincuenta y cuatro diputados), “potencia al máximo la proporcionalidad de los resultados”⁵⁸, es decir, produce un reparto de escaños altamente proporcional. Con ello, se posibilita que obtengan representación formaciones políticas con apoyos porcentuales muy pequeños, dando lugar a una mayor fragmentación partidista que en los otros tipos de comicios. Así, en las elecciones de 25 de mayo de 2014, la última formación política que obtuvo un escaño fue la coalición “Primavera Europea” con apenas el 1’92 por ciento de los votos; y, en las elecciones de 12 de junio de 1994, la “Coalición Nacionalista” (encabezada por el PNV), con un porcentaje de apoyo del 2’8 por ciento de los votos, logró dos escaños en el Parlamento Europeo. De hecho, ya a principios de la década de los noventa, el profesor Álvarez Conde⁵⁹ afirmaba que la exclusión de la barrera electoral, en las elecciones al Parlamento Europeo por la legislación española, era “concebida a modo de compensación para las fuerzas políticas nacionalistas”.

Señalábamos con anterioridad que la opción de no incluir una barrera electoral en dichos comicios podría reformarse por el legislador español *hasta cierto límite*. Y hacíamos esta precisión a la vista de lo que establece el artículo 2 bis de la Decisión 2002/772/CE, Euratom del Consejo, de 25 de junio de 2002 y de 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acto relativo a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anejo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom⁶⁰. En concreto, dicha Decisión (tras indicar que, en cada uno de los Estados miembros, los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por votación “de tipo proporcional” —art. 1.1—) afirma lo siguiente: “Los Estados miembros podrán establecer un umbral⁶¹ mínimo para la atribución de escaños. A escala nacional, este umbral no podrá ser superior al *cinco por ciento de los votos emitidos*” (art. 2 bis). De acuerdo con el tenor literal de este precepto, que representa una “importante novedad respecto al texto anterior”⁶², la barrera

58.- Cfr. BARAS GÓMEZ, Montserrat y BOTELLA CORRAL, Juan: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 160.

59.- Cfr. ÁLVAREZ CONDE, Enrique: “El sistema...”, *op. cit.*, pág. 595.

60.- *Diario Oficial de la Unión Europea* L 283, de 21 de octubre de 2002.

61.- Como ya indicábamos con anterioridad, no es infrecuente una cierta confusión entre ambos conceptos, que —aunque próximos— son distintos. La redacción de este precepto es un ejemplo más de esta mejorable precisión técnica.

62.- Cfr. CUENCA MIRANDA, Alfonso: “Artículo 216 LOREG”, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum* (coordinador: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero), La Ley, Madrid, 2014, pág. 1.707.

en las elecciones europeas podría alzarse hasta el cinco por ciento de *todos* los votos emitidos a nivel nacional, incluyendo, por tanto, también los votos nulos (criterio que, con la excepción de la legislación valenciana, no se sigue en ninguna otra elección de las que tienen lugar en el Estado español).

La referida Decisión del Consejo, como indica en su propia introducción, pretende combinar dos criterios: el primero, establecer un procedimiento electoral “uniforme en todos los Estados miembros”; y, el segundo, permitir, “al mismo tiempo, que los Estados apliquen sus disposiciones nacionales para los aspectos no regulados por la presente Decisión”. Pues bien, como acabamos de ver, la incorporación de una barrera electoral está permitida (hasta el referido porcentaje del cinco por ciento nacional) como opción que se deja en manos del legislador estatal, pero en ningún caso se configura como una imposición. Por tanto, la decisión de no introducir ninguna cláusula barrera en el procedimiento de elección de los eurodiputados españoles cabe perfectamente dentro de la normativa europea aplicable. De hecho, esta ha sido la opción mayoritaria de los Estados de la Unión. En este sentido, tampoco exigen un porcentaje mínimo de votos para participar en el reparto de escaños, Alemania⁶³, Reino Unido, Italia, Portugal, Dinamarca, Finlandia, Bélgica, etc. Por el contrario, otros países sí que han incorporado cláusulas de exclusión en las elecciones internas para escoger eurodiputados. Así, el tres por ciento se exige en Grecia; el cuatro por ciento, en Austria y Suecia; y el cinco por ciento, en Francia y Polonia⁶⁴.

63.- Por lo que se refiere a las *elecciones de diputados alemanes al Parlamento Europeo*, el artículo 2.7 de su Ley reguladora (*Europawahlgesetz*) establecía, inicialmente, la barrera electoral en el cinco por ciento de todos los votos emitidos. El Tribunal Constitucional Federal, en la Sentencia de 22 de mayo de 1979, no solo la declaró conforme a la Constitución, sino también razonable, ya que favorecía la existencia de mayorías sólidas y hacía más ágil el trabajo en el Parlamento Europeo. Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal cambió de doctrina en la Sentencia de 9 de noviembre de 2011, cuando declaró inconstitucional la barrera del cinco por ciento en las elecciones europeas, al considerarla incompatible con el principio de igualdad de sufragio y con el principio de igualdad de oportunidades en el proceso electoral (2 BvC 4/10). El Tribunal Constitucional justificó esta variación de criterio “en los cambios producidos en la configuración y composición del Parlamento Europeo, en el fortalecimiento de sus funciones, singularmente las legislativas, y en que en las últimas convocatorias electorales muchos partidos se han quedado privados de la obtención de algún escaño por causa de la aplicación de la barrera” electoral del cinco por ciento de los votos (Cfr. VIDAL PRADO, Carlos: *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, págs. 74-75). Acaso también, aunque el Tribunal no lo diga, porque en estas elecciones la cláusula de exclusión del cinco por ciento nacional no estaba modulada por la posibilidad de acceder al reparto de diputados por la vía de lograr algunos mandatos directos (*Ibidem*, pág. 77). Fuera como fuera, a raíz de dicha resolución de 2011, el Legislativo alemán rebajó la cláusula de exclusión aplicable a las elecciones al Parlamento Europeo al tres por ciento de los votos emitidos. Barrera que, sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal también declaró inconstitucional en su Sentencia de 26 de febrero de 2014, al estimarla incompatible con los artículos 3.1 y 21.1 de la Ley Fundamental (2 BvE 2/13).

64.- Cfr. REMIRO BROTONS, Antonio: “La representatividad de la población y de los Estados en el Parlamento Europeo”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 347; CUENCA MIRANDA, Alfonso: “Artículo 216...”, *op. cit.*, pág. 1.708.

2.3. Las barreras electorales se computan sobre los “votos válidos” emitidos

Todas las cláusulas de exclusión establecidas en nuestras leyes electorales —con excepción de la que rige en los comicios autonómicos valencianos⁶⁵— se calculan sobre los “votos válidos” emitidos. Nos remitimos para comprobar dicha afirmación al artículo 163.1.a de la LOREG (por lo que se refiere al Congreso de Diputados y al Parlamento de Cataluña⁶⁶), a las diferentes normas electorales autonómicas⁶⁷ (para sus respectivas Asambleas Legislativas), al artículo 180 de la LOREG (para los Ayuntamientos), al artículo 201.3 de la LOREG (para los Cabildos insulares canarios) y al artículo 7.3 de la Ley balear 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares (para dichos órganos de gobierno insular). Pues bien, de conformidad con los artículos 96.5 y 108.4 de la LOREG, son “votos válidos” (únicos que se toman en consideración para calcular la barrera electoral) los votos otorgados a las candidaturas contendientes más los votos en blanco (esto es, los sobres que no contengan ninguna papeleta); en cambio, no se incluyen en aquella categoría los “votos nulos”, es decir, aquellos que se han emitido sin observar “las formalidades que exige la legislación electoral”⁶⁸. A juicio del Tribunal Constitucional⁶⁹, “en modo alguno puede calificarse de irrazonable o arbitrario el entendimiento de que los votos nulos no hayan de computarse a efectos de determinar el porcentaje de votos que corresponde a cada partido, coalición, federación o agrupación de electores, precisamente a causa de su ineficacia radical”. Interpretación que, además, encuentra “apoyatura en el principio general de ineficacia de los actos nulos”.

65.- La legislación valenciana (artículo 12.a y preámbulo de la LECV) establece que la barrera electoral debe calcularse sobre *todos* los votos emitidos (*válidos y nulos*). Se trata de una normativa absolutamente singular, pues todas las otras legislaciones autonómicas establecen que la barrera electoral (sea la que sea) debe calcularse sobre los “votos válidos emitidos” (es decir, sin computar los votos nulos). En efecto, la única excepción a esta regla, casi general, es la Ley que regula las elecciones a las Cortes Valencianas.

66.- Por efecto de la disposición transitoria 4ª del Estatuto de 1979 declarada vigente por la disposición transitoria 2ª del EAC de 2006.

67.- País Vasco, artículo 11.1 LEPV; Galicia, artículo 10.a LEG; Andalucía, artículo 18.1.a LEAN; Asturias, artículo 13.1.a LEAS; Cantabria, artículo 17.3 LECÁ; La Rioja, artículo 20.a LELR; Murcia, artículo 15.a LERM; Valencia, artículo 12.a LECV; Aragón, artículo 14.a LEAR; Castilla-La Mancha, artículo 17.a LECLM; Navarra, artículo 10.1 LENA; Extremadura, artículo 19.1 LEEX; Islas Baleares, artículo 12.4 LEIB; Castilla y León, artículo 20.a LECYL; Madrid, artículo 10.6 EACM; y Canarias, disposición transitoria 1ª.2 del EACC.

68.- Cfr. MARAÑÓN GÓMEZ, Raquel: “Artículo 96 LOREG”, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum* (coordinador: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero), La Ley, Madrid, 2014, págs. 951-960, esp. págs. 952-953.

69.- STC 135/1999, de 11 de octubre (Ponente: Julio Diego GONZÁLEZ CAMPOS), *BOE* de 18 de noviembre de 1999, fund. juríd. 3º.

Por tanto, con la referida excepción de la legislación autonómica valenciana, ninguna otra fija la barrera electoral sobre el total de votos emitidos (válidos y nulos) ni, mucho menos, sobre el censo electoral⁷⁰, de lo que, sin embargo, hay ejemplos en el Derecho extranjero (Argentina)⁷¹ y un intento frustrado en el Derecho autonómico español (Galicia)⁷².

Sobre la conveniencia o no de *incluir dentro de la categoría de “votos válidos” a los “votos en blanco”* (lo que endurece levemente la cláusula de exclusión⁷³) la doctrina se ha mostrado dividida. Sin embargo, a tenor de la actual redacción de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (en concreto de su artículo 96.5 —que diferencia netamente los votos nulos de los emitidos en blanco, precisando que los votos en blanco son votos válidos— y de su artículo 108.4 —que afirma literalmente que “se computarán como votos válidos los obtenidos por cada candidatura más los votos en blanco”—), la Junta Electoral Central, entre otros en su Acuerdo de 27 de mayo de 1991, afirmó que *los votos válidos son los emitidos en favor de las candidaturas más los votos en blanco*. En consecuencia, sostuvo que, “en orden al cálculo de la llamada barrera electoral, han de computarse los votos emitidos en favor de las candidaturas más los votos en blanco, excluyendo únicamente del cómputo a los referidos efectos los votos declarados nulos”⁷⁴. La meridiana claridad de los dos artículos citados de la LOREG no permitía otra interpretación de *lege lata* que la que ahora realizaba la Junta Electoral Central. En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 265/1993 afirmó que:

70.- Fijar la barrera electoral sobre el censo (con independencia del número de electores que se acerquen a las urnas) tienes dos consecuencias relevantes: primera, permite conocer *a priori* el número exacto de votos que hay que obtener para superarla; y, segunda, que dicha barrera, si se exigen los mismos porcentajes, se endurece muy notablemente.

71.- En la República Argentina, por ejemplo, la barrera electoral se calcula (a nivel de distrito y con un porcentaje del tres por ciento) sobre el cuerpo electoral, es decir, sobre el conjunto de ciudadanos con derecho a voto. Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La representatividad...”, *op. cit.*, pág. 69.

72.- Durante la elaboración del Estatuto de Autonomía de Galicia, se formuló sin éxito una propuesta dirigida a introducir en la disposición transitoria primera (que fijaba las normas de acuerdo con las que se elegiría el primer Parlamento gallego) un barrera electoral del tres por ciento del *censo electoral*. Cfr. LÓPEZ MIRA, Álvaro Xosé: *Territorio e democracia: un modelo de participación democrática para Galicia, nacionalidade histórica*, Edicións do Castro, Sada-La Coruña, 1996, pág. 121.

73.- Como afirmó el profesor Eduardo ESPIN TEMPLADO (“Desarrollo y resultado de la elección”, en *El proceso electoral* —director: Jorge de Esteban Alonso—, Labor, Barcelona, 1977, pág. 148), la inclusión de los votos en blanco dentro de los válidos “dificulta la elección, al necesitarse mayor número de votos para alcanzar cualquier porcentaje de votos válidos requeridos, al ser el total de estos más elevado”. La diferencia —añadimos nosotros— no es, en todo caso, grande, pues los votos en blanco son un número muy pequeño de los que se depositan en las urnas. En todo caso, sí que supone poner un poco más alto el listón que hay que *saltar* para poder acceder al reparto de escaños.

74.- Acuerdo de la JEC 172/1991, de 27 de mayo.

“No puede estimarse... irrazonable la solución adoptada por el legislador y aplicada por la Sentencia del Tribunal Supremo, consistente en estimar válidos los votos en blanco a efectos de computar el mínimo exigible, puesto que estos suponen una legítima opción política de participación en el proceso electoral. Por ello, reconocida su validez por la Ley no cabe entender que constituya violación del artículo 23 de la Constitución la concreta fórmula de distinguir el voto en blanco del voto nulo”⁷⁵.

3. LA BARRERA ELECTORAL ESTABLECIDA PARA LAS ELECCIONES AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

3.1. Alcance y efectividad real de la barrera establecida para las elecciones al Congreso de los Diputados

Aprovechando el silencio de la Constitución, que nada dice al respecto, la LOREG —siguiendo el precedente del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales (art. 20.4.b), aprobado al inicio de la Transición Política— estableció una accesible barrera electoral, concretada en *el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción*. En concreto, el artículo 163.1 de la LOREG, al explicar las reglas conforme a las cuales se van a atribuir los escaños en litigio en cada circunscripción en función de los resultados del escrutinio (es decir, la fórmula D’Hondt), incorpora un primer apartado (letra a) con el siguiente tenor: “No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el tres por cien de los votos válidos emitidos en la circunscripción”. Como hemos visto, durante la tramitación parlamentaria de la LOREG, el mantenimiento de la barrera electoral procedente de la normativa de la Transición apenas motivó debate, a pesar de que se levantaron algunas voces pidiendo su supresión del texto definitivo⁷⁶.

Lo primero que llama la atención de esta cláusula de exclusión es su escasa efectividad territorial. Ciertamente, teniendo en cuenta la pequeña magnitud (es decir, número de escaños atribuidos) de la inmensa mayoría de las provincias españolas, dicha barrera solo puede tener eficacia de descarte (esto es, de impedir el acceso al Congreso de los Diputados a candidatos a los que les correspondería un escaño por aplicación de la regla D’Hondt) en

75.- STC 265/1993, de 26 de julio (Ponente: José GABALDÓN LÓPEZ), *BOE* de 18 de agosto de 1993, fund. juríd. 3º.

76.- Cfr. VIDAL PRADO, Carlos: *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Métodos Ediciones, Granada, 1995, pág. 162.

las provincias de Madrid y Barcelona, pero no en las otras cuarenta y ocho circunscripciones provinciales ni, por descontado, en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, donde se utiliza un sistema electoral mayoritario puro. En este sentido, se ha afirmado, certeramente, que esta cláusula de exclusión —del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción— “resulta prácticamente estéril desde el punto de vista de su incidencia real en la conformación” del Congreso de los Diputados⁷⁷, puesto que, “excluidas las provincias de Madrid y Barcelona, el coste del escaño está muy por encima de este porcentaje⁷⁸. Como sintetizaba, gráficamente, el profesor Torres del Moral, la barrera del tres por ciento en las elecciones al Congreso de los Diputados no va “a servir de nada, o de casi nada⁷⁹.”

En efecto, desde los trabajos publicados por Arend Lijphart en la década de los noventa del pasado siglo⁸⁰, sabemos que —como regla general— una barrera electoral del tres por ciento solo es efectiva en una circunscripción que tiene asignados más de veinticuatro escaños. Ello es así porque, con este número de escaños o por debajo de él, a ningún partido con menos del tres por ciento de los votos le correspondería un diputado en el reparto (aun sin existir la barrera electoral). La cifra de la barrera *implícita* se calcularía con la siguiente fórmula: setenta y cinco dividido por “n” más uno debe ser igual a la barrera establecida, en este caso, a tres ($75/n + 1 = 3$), siendo “n” el número de escaños. Ello significa que, en teoría, *una circunscripción de veinticuatro escaños es equivalente a poner una barrera legal del tres por ciento*. Si, por el contrario, tenemos una circunscripción que elige veinticinco diputados, la barrera implícita que comporta el número de escaños ya es inferior al tres por ciento ($75/25 + 1 = 75/26 = 2'88\%$). Por lo tanto, en este último caso la barrera legal sí que tiene un efecto real, pudiendo impedir que un partido político obtenga los escaños que le corresponderían por aplicación de la fórmula proporcional. Por el contrario, si la barrera implícita es igual o mayor que la barrera legal (3%), esta última carece de efecto real, pues ningún partido político con un apoyo popular por debajo de la misma sería llamado a ocupar un escaño. Ello ocurriría, con la fórmula indicada, en las circunscripciones que eligen menos de veinticinco diputados.

77.- Cfr. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco: “El sistema...”, *op. cit.*, págs. 244 y 249.

78.- Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “Reflexiones sobre una improbable reforma del sistema electoral del Congreso de los Diputados”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, pág. 24.

79.- Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “La reforma del sistema electoral o la cuadratura del círculo”, en *Revista de Derecho Político*, núm. 74, 2009, pág. 61.

80.- Cfr. LIJPHART, Arend: *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 63 y sig. (la versión original apareció un año antes en Oxford University Press).

Como subrayábamos con anterioridad, solo en dos circunscripciones (Madrid, 36 escaños, y Barcelona, 31 escaños)⁸¹ la barrera electoral —del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción— puede tener eficacia excluyente de algún partido político al que la fórmula D’Hondt le otorgue algún escaño. Circunstancia que se ha confirmado en la práctica. En efecto, analizando las trece elecciones al Congreso de los Diputados que se han celebrado desde 1977 hasta nuestros días (principios de 2017), comprobamos que ha habido un único candidato excluido por aquella barrera electoral cuando de acuerdo con la fórmula proporcional utilizada para el reparto de escaños le correspondía obtenerlo. Nos referimos al cabeza de lista del Centro Democrático y Social (CDS) por la provincia de Madrid en las elecciones generales celebradas el 6 de junio de 1993, que obtuvo el 2’97 por ciento de los votos válidos en la circunscripción (93.347), lo que le impidió obtener el escaño que según la fórmula D’Hondt le correspondía.

3.2. Motivaciones de una barrera electoral “casi” ineficaz

A raíz de las anteriores reflexiones nos surge un interrogante sobre cuáles eran las *intenciones reales* del legislador al establecer, para las elecciones al Congreso, la referida barrera electoral del tres por ciento de los votos válidos en la circunscripción. Y decimos que nos surgen dudas porque el legislador orgánico no podía desconocer que la cláusula de exclusión que establecía solo podía tener efectos reales en las provincias de Madrid y Barcelona, que superaban ampliamente los veinticinco escaños cada una, en tanto que en las otras cuarenta y ocho provincias sería totalmente ineficaz. No olvidemos que, como afirma profesor Remiro Brotóns⁸², si la barrera de exclusión que introduce la legislación electoral “es inferior a la cuota de votos que reclama la obtención de un escaño, parece innecesario mortificar los principios” del sistema proporcional con la introducción de dicha barrera. Repetimos, pues, la pregunta: ¿Cuál es la finalidad que se persigue con aquella cláusula de exclusión? El profesor Torres del Moral⁸³ cree que hay que buscar la explicación de aquella norma en nuestra singular Transición Política. En concreto, entiende que es preciso remontarse a las principales normas que la hicieron posible, esto es, a la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, y al Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que desarrollaba aquélla.

81.- Cifras de las elecciones generales de junio de 2016.

82.- Cfr. REMIRO BROTONS, Antonio: “La representatividad...”, *op. cit.*, pág. 347.

83.- Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Prólogo” al libro colectivo *Análise das eleccións autonómicas galegas do 21 de outubro de 2012. Reflexións sobre o sistema electoral* (director: Antonio Torres del Moral; coordinador: Fernando Martínez Arriba), Andavira Editora, Santiago de Compostela, 2013, esp. págs. 11-15.

En el otoño de 1976, al discutirse la Ley para la Reforma Política (LRP) en las Cortes franquistas, la mayoría de los procuradores se inclinaban por un sistema electoral mayoritario frente a un sistema de carácter proporcional. Esta preferencia tenía posiblemente dos causas: una ideológica y otra personal. La primera, porque pensaban que el sistema mayoritario cerraría el paso a gran parte de partidos políticos que concurriesen a las elecciones (recordemos que los procuradores en Cortes habían hecho profesión de fe antipartidista al jurar, solemnemente, los Principios Fundamentales del Movimiento Nacional). La segunda, porque los procuradores que no querían terminar su carrera política con el fin del franquismo tenían la esperanza — surgida de *motu proprio* o a instancias de voces interesadas— de tener “cierto terreno ganado en su futuro distrito” si se establecía un sistema mayoritario⁸⁴. Por el contrario, la oposición democrática y el mismo Gobierno de Adolfo Suárez preferían un sistema electoral proporcional. Aquella porque entendía que la proporcionalidad era sinónimo de justicia (“a cada uno lo suyo”), y este para evitar que se reprodujera el enfrentamiento de los españoles en dos bandos irreconciliables. En efecto, el Gobierno del Presidente Suárez también apostaba por un modelo proporcional, aunque fuera atenuado⁸⁵, para evitar que aparecieran —una vez más— las “dos Españas” conteniendo en frentes antagónicos, que era el resultado previsible de un sistema electoral mayoritario.

Para lograr que los procuradores franquistas cambiaran de criterio y apoyaran la opción electoral proporcional para el Congreso de los Diputados⁸⁶, el Gobierno (además de utilizar otras técnicas menos jurídicas pero no menos eficaces — como prometerles un puesto en los cuarenta senadores de elección real o recordarles que en España funcionaba la Inspección de Hacienda⁸⁷—) hizo especial hincapié en que la elección de las Cortes sería —pese al tenor literal de la LRP⁸⁸— realmente poco proporcional. En tal sentido, subrayaba

84.- *Ibidem*, pág. 12. También, cfr. VIDAL PRADO, Carlos: *El sistema electoral español...*, *op. cit.*, pág. 152.

85.- “Proporcional, *ma non troppo*”, se dijo en alguna ocasión.

86.- Como afirma el profesor Francisco FERNÁNDEZ SEGADO (*Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986, pág. 17), “el pacto del Gobierno con los procuradores en Cortes [*franquistas*] fue inexcusable, pues estaba en juego la propia viabilidad de una reforma profunda dentro del respeto formal de la legalidad vigente; esos condicionamientos con que se lastró la normativa electoral fueron posiblemente *el único medio de sacar adelante la Ley para la Reforma Política*, pero, es evidente que, en cierto modo, condicionaron el devenir del proceso político subsiguiente”.

87.- Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Prólogo” al libro colectivo *Análise...*, *op. cit.*, págs. 12-13.

88.- La disposición transitoria primera de la LRP afirmaba lo siguiente: “El Gobierno regulará las primeras elecciones a Cortes para constituir un Congreso de 350 diputados... Las elecciones al Congreso se inspirarán *en criterios de representación proporcional...*”.

que establecía un sistema de escrutinio mayoritario para el Senado (amén de los senadores regios), que fijaba un número de diputados reducido (350), que otorgaba una cuota fija de diputados a cada una de las cincuenta provincias al margen del criterio poblacional, y que —y es lo que ahora nos interesa a nosotros— introducía una barrera electoral, para dejar fuera del Parlamento a los partidos políticos con escasos apoyos. En concreto, sin esconder en absoluto la carga ideológica que la inspiraba, la disposición transitoria primera de la LRP afirmaba expresamente que se aplicarían “dispositivos correctores para evitar *fragmentaciones inconvenientes de la Cámara*, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso”. Este precepto —cuya primera parte era más propia de una exposición de motivos que de un texto articulado— se refería, de forma diáfana, a la necesidad de establecer una barrera electoral para impedir el paso al Congreso de los Diputados a aquellos partidos cuyos resultados estuvieran por debajo de la misma⁸⁹.

Dando cumplimiento al mandato contenido en la LRP⁹⁰, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, que concretaba bastante más los criterios para la elección del primer Congreso de los Diputados tras la dictadura. En concreto, por lo que se refiere a nuestro objeto de estudio, hay que subrayar que su artículo 20.4.b establecía que no serían “tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el distrito”. El Preámbulo⁹¹ de dicho Real Decreto-ley nos explicaba, reiterando la idea expresada en la LRP, la finalidad de dicha cláusula de exclusión, al afirmar que “supone un *poderoso corrector del excesivo fraccionamiento* de las representaciones parlamentarias”.

Como vemos, esta barrera electoral, que apenas podía tener eficacia real, fue presentada ante los procuradores en Cortes franquistas —cuyos conocimientos en materia electoral podemos presumir que eran, en la mayoría de ellos, más bien escasos— como una de las referidas técnicas para impedir la presencia de numerosos partidos en el futuro Congreso de los Diputados (“evitar fragmentaciones inconvenientes”). Con ello, el Gobierno de Adolfo Suárez trataba de persuadir a los procuradores franquistas de que

89.- El profesor Antonio TORRES DEL MORAL (“Prólogo” al libro colectivo *Análise..., op. cit.*, pág. 13) subraya que, “a la postre, las Cortes orgánicas quedaron doblegadas, como corresponde a una «Cámara de aplauso» propia de un régimen no democrático. Quien está acostumbrado a aplaudir a su jefe, quiere seguir haciéndolo con el nuevo para tenerlo contento y que este lo mantenga en su sinecua”.

90.- La disposición transitoria primera de la LRP establecía, en su inciso inicial, que el Gobierno regularía “las primeras elecciones a Cortes”.

91.- Preámbulo, apartado IV, párrafo quinto.

todo estaría controlado y de que no se repetiría la atomización partidista de la Segunda República. La existencia de una barrera electoral (como todo lo que podía cercenar la pluralidad partidista) “sonaba bien” a los oídos de unos procuradores en Cortes que, como sabemos, habían jurado lealtad al partido único. Estas razones psicológico-políticas explican, a nuestro juicio, la incorporación de aquella barrera electoral (inane, pero aparente) en la Ley para la Reforma Política.

Si la barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción consagrada en la LRP puede explicarse, al menos en parte, por las razones que acabamos de exponer, más difícil resulta comprender por qué motivos la mantuvo la LOREG en 1985 y por qué la mantiene aún en la actualidad (tras las numerosísimas reformas de que ha sido objeto dicha Ley). En sede parlamentaria⁹², se afirmó que “lo hemos hecho porque aumentar este tope supondría eliminar de la Cámara la posibilidad de la presencia de alguno de los grupos pequeños, sean de ámbito nacional o de ámbito de Comunidades Autónomas”. Sin desprestigiar esta argumentación (mantener la barrera en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción para no excluir a las minorías), creemos que la respuesta más concreta debe buscarse en una doble dirección:

a) Por una parte, en la creencia del legislador de que esta cláusula si bien no sirve prácticamente de nada, al ser fundamentalmente “ornamental”⁹³, tampoco daña y, sin embargo, sigue siendo una especie de declaración de principios de que los partidos pequeños no son bienvenidos al Parlamento español, al tiempo que implícitamente se les impele a formar grupos políticos más amplios, mediante un procedimiento de agregación de voluntades⁹⁴. Con criterio análogo, Martínez Vázquez⁹⁵, después de afirmar que la barrera establecida para las elecciones al Congreso es “prácticamente estéril” en cuanto a efectos excluyentes reales, añade: “Otra cosa es el *efecto psicológico*

92.- Cfr. CORTES GENERALES: *LOREG. Trabajos Parlamentarios*, Publicaciones de las Cortes Generales, Madrid, 1985, pág. 8.064.

93.- El profesor Aureliano YANES HERREROS (“Los sistemas...”, *op. cit.*, págs. 53-54), en términos genéricos, se refiere a “la función ornamental de la cláusula de exclusión, cuya incorporación sería resultado más de una reproducción mimética o irreflexiva de una moda que una fundada preocupación para evitar la excesiva fragmentación parlamentaria”.

94.- En la misma línea de pensamiento, el profesor Francesc PALLARÉS PORTA (“Sistema electoral y sistema de partidos”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* —coordinador: Francesc Pau i Vall—, Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 75) afirma que dicha barrera, aunque es prácticamente irrelevante, “es un mecanismo para limitar los incentivos a formar nuevos partidos”.

95.- Cfr. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Francisco: “El sistema...”, *op. cit.*, pág. 244.

que la existencia de la citada barrera electoral puede llegar a tener en los electores, en la medida en que apunta claramente hacia la conveniencia del voto útil⁹⁶. En el mismo sentido se expresa el profesor Fernández Segado⁹⁶, al afirmar que una cláusula de esta naturaleza puede surtir efectos “de orden psicológico, retrayendo el voto de un elector proclive a opciones políticas muy minoritarias, y reconduciéndolo hacia otras alternativas. También puede constituir —sigue argumentando el catedrático de la Universidad Complutense— un freno relativo frente a la aparición de nuevas formaciones políticas, al exigir de ellas un mínimo respaldo electoral para poder tener alguna posibilidad⁹⁷ de obtener algún escaño.

b) Por otra parte, la inclusión de esta barrera prácticamente ineficaz se explicaría por la conocida tendencia inmovilista del legislador electoral en general y del legislador electoral español en particular (en los últimos cuatro decenios) que, como es sabido, se ha plasmado en que no se ha suprimido ningún elemento electoral de la LRP, salvo, lógicamente, los senadores de designación real. Así, con toda razón, el profesor Pérez Royo⁹⁷ ha subrayado “la continuidad, la casi identidad se podría decir, entre el «bloque normativo» preconstitucional respecto del ejercicio del derecho de sufragio y el «bloque de constitucionalidad» posterior a 1978... que es materialmente el mismo”. Ello no debe extrañarnos, ya que —como afirman los profesores Baras Gómez y Botella Corral⁹⁸— “sería justo decir que el derecho electoral constituye, con mucho, uno de los sectores más conservadores del ordenamiento jurídico. Las leyes electorales se modifican, en lo sustancial, muy poco; y esas modificaciones acostumbran a darse solamente en momentos de graves convulsiones y de cambio de régimen político”. Los motivos para este conservadurismo son varios. “En primer lugar, los partidos políticos y los electores se habitúan a un cierto sistema electoral. El cambio requiere adaptarse (modificar estructuras, mecanismos de decisión, etc.), y tanto las organizaciones políticas como los ciudadanos sienten una cierta aversión a adaptarse a condiciones nuevas. En segundo lugar, y es una razón más de fondo, el sistema electoral se establece y se modifica por ley; las leyes las redacta la mayoría parlamentaria; y la mayoría parlamentaria lo ha llegado a ser en virtud de la anterior ley electoral. De tal manera que quienes pueden tener deseos de cambio no tienen los instrumentos políticos para llevarlo a cabo, y quienes tienen los instrumentos frecuentemente no tienen la voluntad⁹⁷. Con su habitual

96.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “El régimen jurídico electoral español”, *op. cit.*, pág. 159; IDEM: *Aproximación...*, *op. cit.*, págs. 87 y 89.

97.- Cfr. PÉREZ ROYO, Javier: *La reforma constitucional inviable*, Catarata, Madrid, 2015, págs. 58-59.

98.- Cfr. BARAS GÓMEZ, Montserrat y BOTELLA CORRAL, Juan: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 35 y, especialmente, 169-170.

perspicacia, el profesor Fernández-Miranda Campoamor⁹⁹ justifica el carácter conservador del ordenamiento electoral con una argumentación realista y cruda: “Las leyes electorales contribuyeron a hacer mayorías parlamentarias y las mayorías parlamentarias hacen las leyes electorales. Nadie tira piedras contra su propio tejado, contra el instrumento normativo que le ha facilitado, o no le ha impedido, ser mayoría. De aquí que las críticas al sistema electoral sean casi siempre patrimonio de la oposición”¹⁰⁰.

4. LAS BARRERAS ELECTORALES UTILIZADAS EN LAS ELECCIONES DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

4.1. Caracterización general de las barreras electorales autonómicas

Los diecisiete sistemas electorales autonómicos han establecido barreras electorales. Circunstancia que, en una primera aproximación al tema, nos conduce a formular las siguientes consideraciones de carácter general:

— *Primera.* La introducción de esta cláusula ha sido, en cada Comunidad Autónoma, una decisión de su Estatuto de Autonomía o, más frecuentemente, de la ley electoral propia¹⁰¹, ya que la Constitución no impone nada al respecto (del mismo modo que, como vimos, la barrera establecida para las elecciones al Congreso de los Diputados es una exigencia de la LOREG y no de la Constitución).

— *Segunda.* Actualmente, de las diecisiete Comunidades Autónomas, catorce han establecido la cláusula barrera en su propia ley electoral (País Vasco, artículo 11.1 LEPV; Galicia, artículo 10.a LEG; Andalucía, artículo 18.1.a LEAN; Asturias, artículo 13.1.a LEAS; Cantabria, artículo 17.3 LECA; La Rioja, artículo 20.a LELR; Murcia, artículo 15.a LERM; Valencia, artículo 12.a LECV¹⁰²; Aragón, artículo 14.a LEAR; Castilla-La Mancha,

99.- Cfr. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso: “Los sistemas electorales para el Congreso de los Diputados y el Senado”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 524.

100.- La inercia electoral y la resistencia al cambio en esta materia ya fueron subrayadas por el profesor Óscar ALZAGA VILLAAMIL en los debates constituyentes (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 108, 12 de julio de 1978, pág. 4.183).

101.- Cfr. BARAS GÓMEZ, Montserrat y BOTELLA CORRAL, Juan: *El sistema...*, op. cit., pág. 137.

102.- Hasta la reforma estatutaria del año 2006, la Comunidad Valenciana tenía fijada la cláusula de exclusión de las elecciones autonómicas en el texto estatutario (antiguo artículo 12.2). Sin embargo, dicha cláusula fue suprimida por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

artículo 17.a LECLM; Navarra, artículo 10.1 LENA; Extremadura, artículo 19.1 LEEEX; Islas Baleares, artículo 12.4 LEIB; y Castilla y León, artículo 20.a LECYL), una Comunidad la ha incorporado en el texto articulado del Estatuto de Autonomía (Madrid, artículo 10.6 EACM), y dos Comunidades aún la consagran —aunque sea con una provisionalidad muy dilatada en el tiempo— en las disposiciones transitorias de su Estatuto de Autonomía (Cataluña, disposición transitoria 4ª del Estatuto de 1979, declarada vigente por la disposición transitoria 2ª del EAC de 2006; y Canarias, disposición transitoria 1ª.2 del EACC).

— *Tercera.* Las barreras electorales de dieciséis de las diecisiete Comunidades Autónomas se calculan, como ya hemos indicado, sobre los “votos válidos emitidos”. En consecuencia, para su cómputo deben sumarse los sufragios otorgados a todos los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores más los votos en blanco (es decir, los sobres que no contengan ninguna papeleta). En cambio, se desprecian los votos nulos. La única excepción a este criterio para fijar la barrera electoral la encontramos en la normativa que regula las elecciones a las Cortes Valencianas, pues establece una cláusula de exclusión sobre *todos* los “votos emitidos”, esto es, sobre la suma de los válidos y los nulos (artículo 12.a y preámbulo de la LECV, redactado en consonancia con el artículo 12.2 *in fine* del anterior Estatuto de 1982).

— *Cuarta.* Las Comunidades Autónomas que imponen como barrera electoral un determinado porcentaje de votos en el *conjunto* de la Comunidad (por ejemplo, el cinco por ciento) eliminan casi totalmente la posibilidad de acceso al Parlamento de las fuerzas políticas con implantación solo local, comarcal, insular o provincial (en este último supuesto, si se trata de una Comunidad pluriprovincial). Así pudo comprobarlo, con impotencia, el Partido Cantonal (PCAN) en las elecciones de 1983 y 1987, ya que a pesar de obtener votos suficientes en la circunscripción número Dos (Cartagena) para obtener representación parlamentaria, no pudo lograrla al no superar la barrera del cinco por ciento en el *conjunto* de la Región de Murcia (dividida, entonces, en cinco circunscripciones comarcales)¹⁰³. Incluso es posible (y así ocurrió, efectivamente, en este supuesto) que se esté privando de representación parlamentaria a un partido político que, a nivel de circunscripción, ha obtenido más votos que otro que sí consigue

103.- Tras las últimas elecciones autonómicas, se modificó la LERM por la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, electoral de la Región de Murcia. Por lo que a nosotros nos interesa ahora, hay que destacar que la barrera electoral se redujo del cinco por ciento al tres por ciento de los votos válidos emitidos (además, la Comunidad Autónoma, antes dividida en cinco distritos electorales, ahora conforma una única circunscripción para todo el censo regional).

dicha representación en la misma¹⁰⁴. Esta disfunción solo podría evitarse si dichos partidos de ámbito territorial limitado estuvieran implantados en la zona más poblada de la Comunidad y, además, tuvieran un alto porcentaje de votos que les permitiera compensar su no presentación en las otras circunscripciones¹⁰⁵.

4.2. Clasificación de las barreras electorales autonómicas atendiendo a su nivel de exigencia

Hemos indicado que las legislaciones de todas las Comunidades Autónomas han incorporado una barrera electoral. Sin embargo, acto seguido, hemos de advertir que su *altura* varía muy sensiblemente de una Comunidad a otra. La combinación, no siempre transparente, de argumentos jurídicos (frecuentemente expuestos) y motivaciones políticas (siempre ocultas) es la que provoca esta gran variedad de barreras y el llamativo número de reformas que se han ido produciendo en este punto. *De menor a mayor dificultad*, podemos clasificar las diferentes barreras electorales autonómicas en los siguientes *seis niveles* (que analizaremos en los próximos epígrafes): 1º) las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el tres por ciento en la respectiva circunscripción; 2º) el caso especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que establece la barrera en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción, pero con posibilidad de compensación de votos para poder entrar en el reparto de escaños; 3º) las Comunidades Autónomas que fijan la barrera en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción; 4º) las Comunidades Autónomas que establecen la barrera en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad; 5º) el caso específico de la Comunidad Valenciana, que fija la barrera en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad computado sobre todos los votos emitidos (válidos y nulos); y 6º) el caso singular de la Comunidad Autónoma de Canarias, que prevé diversas posibilidades de *saltar* la barrera, pero todas de extraordinaria dureza (entre ellas, el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad). En síntesis, las Comunidades que optan por el tres por ciento dan más importancia a la representatividad, aunque sea a costa de una mayor dificultad para gobernar; mientras que las que se deciden por el cinco o el seis por ciento invierten los términos anteriores, esto es, prefieren sacrificar la representatividad (concretada en la exclusión

104.- Cfr. CONSEJO DE ESTADO: *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general* (24 de febrero de 2009). <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>, pág. 200.

105.- Cfr. GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A.: "Ciudadanía y derechos: el régimen de la participación política", en el libro colectivo *Derecho Autonómico de la Región de Murcia* (coordinadores: José Antonio López Pellicer y Luis A. Gálvez Muñoz), Universidad de Murcia, Murcia, 2008, pág. 95.

del Parlamento de algunas formaciones políticas menores pero con cierto apoyo ciudadano)¹⁰⁶ en el altar de la gobernabilidad.

A) Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el tres por ciento en la respectiva circunscripción

La barrera electoral autonómica más accesible está fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la correspondiente circunscripción, que también es, como hemos visto, el porcentaje establecido por la LOREG para las elecciones al Congreso de los Diputados. Esta cláusula de exclusión es, en la actualidad, la mayoritaria en los sistemas electorales autonómicos, pues, en concreto, ha sido reproducida en las legislaciones de nueve Comunidades Autónomas: el País Vasco (artículo 11.1 LEPV), Cataluña (disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1979, declarada vigente por la disposición transitoria segunda del EAC de 2006), Andalucía (artículo 18.1.a LEAN), Asturias (artículo 13.1.a LEAS), Murcia (artículo 15.a LERM)¹⁰⁷, Aragón (artículo 14.a LEAR), Castilla-La Mancha (artículo 17.a LECLM), Navarra (artículo 10.1 LENA) y Castilla y León (artículo 20.a LECYL).

La barrera electoral fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, en la práctica, solo produce efectos en las de gran tamaño —las mayores, en las que se aplica esta cláusula, son Barcelona (85), Navarra (50), Murcia (45) Zaragoza (35) y Circunscripción Central de Asturias (34)—, pues en los distritos de tamaño pequeño o mediano las formaciones políticas que obtienen resultados por debajo de aquel porcentaje, aun sin existir la cláusula barrera, no lograrían representación¹⁰⁸. Ciertamente, como hemos visto, la combinación de una barrera electoral baja con circunscripciones de magnitud media o pequeña convierte dicha cláusula de exclusión “en un instrumento inoperante”¹⁰⁹. Así lo constata, refiriéndose al caso catalán, el profesor Sol Ordis, al comprobar que la barrera del tres por ciento a nivel

106.- Cfr. PRESNO LINERA, Miguel Ángel: “El derecho de sufragio en los regímenes electorales autonómicos”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 199.

107.- Artículo redactado de acuerdo con la Ley 14/2015, de 28 de julio, de reforma de la LERM.

108.- En sentido análogo, cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco José: “Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, Parlamento Vasco, Granada, 1984, vol I, pág. 272. En torno a la eficacia “real” y “legal” de la barrera electoral, cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco José; PUNSET BLANCO, Ramón; y DE OTTO PARDO, Ignacio: *Lecciones de Derecho Constitucional (órganos constitucionales, I)*, Guiastur, Oviedo, 1980, págs. 206-207.

109.- Cfr. PRESNO LINERA, Miguel Ángel: *El derecho de voto*, Tecnos, Madrid, 2003, pág. 195.

de distrito “solo es operativa en la circunscripción de Barcelona”, ya que en las otras tres se requiere un porcentaje de votos más elevado para lograr representación (en concreto, en las elecciones autonómicas del año 2006, el último escaño exigió el siguiente porcentaje de votos: el 7’22 en Gerona, el 6’59 en Lérida y el 6’51 en Tarragona)¹¹⁰. Con criterio análogo, en relación al caso andaluz, el profesor Ruiz Robledo¹¹¹ afirma que, al introducir la LEAN una barrera “tan baja”, se convierte, de hecho, “en una disposición completamente vacía e inoperante, pues para que tuviera algún efecto necesitaría circunscripciones muy grandes”. De hecho, en las circunscripciones de Andalucía, en las que ninguna tiene atribuidos más de dieciocho diputados, solo quien consigue doblar el porcentaje de la barrera actual (esto es, en torno al seis por ciento de los votos válidos emitidos) tiene alguna posibilidad de salir elegido, como ha demostrado la experiencia de ocho elecciones. En la misma línea, refiriéndose a la Comunidad Autónoma de Aragón, el profesor Chueca Rodríguez¹¹² subraya que “esta barrera solo actúa dadas determinadas condiciones matemáticas relacionadas con la magnitud de los distritos, por lo que solo podría llegar a aplicarse en Zaragoza, aunque nunca se ha dado el supuesto todavía”. También el profesor Vidal Marín, analizando el sistema de Castilla-La Mancha, afirma que, teniendo en cuenta que el tamaño de las circunscripciones en las elecciones autonómicas en esta Comunidad “no es, desde luego, elevado, habremos de concluir que difícilmente dicha barrera entrará en juego”. Y apostilla: la realidad viene a corroborar lo anterior, pues, “en todos los procesos electorales celebrados en Castilla-La Mancha, el umbral de representación del tres por ciento ha carecido de eficacia, siendo superior el porcentaje de votos requerido para conseguir un escaño”¹¹³ (así, Izquierda Unida, en las elecciones del año 2007, superó aquel porcentaje en tres de las cinco provincias de dicha Comunidad Autónoma y, sin embargo, no logró representación en ninguna de ellas)¹¹⁴. En fin, el profesor Sánchez

110.- Cfr. SOL ORDIS, Pere (con la colaboración de Fernando Domínguez García): “Las instituciones de la Generalidad (I): El Parlamento de Cataluña”, en el libro colectivo *Derecho Público de Cataluña* (coordinadores: Mercè Barceló Serramallera y Joan Vintó Castells), Atelier, Barcelona, 2008, pág. 282.

111.- Cfr. RUIZ ROBLEDO, Agustín: “El régimen electoral de Andalucía”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 355.

112.- Cfr. CHUECA RODRÍGUEZ, Ricardo: “El régimen electoral de Aragón”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 421.

113.- Cfr. VIDAL MARÍN, Tomás: *Sistemas electorales y Estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006, págs. 135 y 141; IDEM: “El régimen electoral de Castilla-La Mancha”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 434.

114.- Cfr. PADILLA RUIZ, Pedro: “Sistema electoral de Castilla-La Mancha. Una reforma necesaria”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 3, 2010, pág. 103.

Muñoz, tras recordar que todas las circunscripciones castellano-leonesas son de magnitud pequeña o mediana, afirma que, en las mismas, la efectividad de la barrera electoral “es prácticamente nula”, pues el porcentaje mínimo de votos necesario para lograr el primer escaño es muy superior al tres por ciento¹¹⁵.

B) El caso especial de la Comunidad Autónoma de Extremadura: barrera electoral en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción con posibilidad de compensación de votos

Para la celebración de las primeras elecciones a la Asamblea de Extremadura se utilizaron, de forma supletoria, las normas establecidas para las elecciones al Congreso de los Diputados (originaria disposición transitoria primera del EAEX); por tanto, la barrera electoral quedó fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Sin embargo, la Ley electoral extremeña de 1987, sin ningún tipo de explicación que diera razón o motivo del cambio, la modificó muy sensiblemente, con la finalidad de hacer más costoso en votos el acceso a la Cámara Legislativa regional.

A raíz de la reforma citada, Extremadura constituye en el tema de la barrera electoral un caso especial. En efecto, aunque en principio exige —como las Comunidades Autónomas que analizaremos en el siguiente nivel de dureza— el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, añade —y es aquí donde reside su originalidad— una cláusula atenuante, con la finalidad de poder incluir en el reparto de escaños a algunas candidaturas que hayan quedado *descolgadas* por la aplicación de aquel porcentaje. En efecto, intentando suavizar la rigidez del cinco por ciento en la circunscripción¹¹⁶, el artículo 19.1.a de la LEEEX añade que, si una candidatura no logra dicho porcentaje de votos, también podrá ser tenida en cuenta para el reparto de escaños siempre que cumpla las siguientes condiciones: 1^a) que el partido, coalición, federación o agrupación de electores al que representa haya presentado candidatura en las dos circunscripciones (Cáceres y Badajoz); y 2^a) que el total de los votos válidos conseguidos por ambas candidaturas sea igual o superior al cinco por ciento de la suma de los votos válidos emitidos en las dos circunscripciones. Como vemos, se establece, en esta Comunidad

115.- Cfr. SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar: “El régimen electoral de Castilla y León”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 495.

116.- Cfr. GONZÁLEZ AYALA, María Dolores: *El Estatuto: Norma institucional básica de la Comunidad Autónoma de Extremadura*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Extremadura, Cáceres, 1988, pág. 189.

Autónoma, una dualidad de barreras, de carácter subsidiario¹¹⁷. Esta nueva fórmula, que atemperaba el endurecimiento que se producía en la cláusula de exclusión, fue el “argumento negociador decisivo” para que la Ley electoral de Extremadura lograra el apoyo del Partido Comunista de España y de Extremadura Unida¹¹⁸.

C) Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en la respectiva circunscripción

A continuación, en un escalón más elevado de dificultad, situamos aquellas Comunidades Autónomas cuyas normas establecen la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción (sin ningún tipo de atenuante). Este porcentaje, que es también el que se utiliza en las elecciones locales¹¹⁹, está fijado, en la actualidad, solo en Galicia y Baleares. Además, como veremos a continuación, en ambas Comunidades se ha introducido tras una reforma legislativa para endurecer la barrera originaria, fijada en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción.

— Por lo que se refiere a *Galicia*, la elevación de la barrera electoral del tres al cinco por ciento, debido a la reforma introducida en la LEG por la Ley 15/1992, contribuyó “a dificultar la presencia de fuerzas minoritarias en el Parlamento de Galicia, en el que habían obtenido representación en 1981, 1985 y 1989, bien que muy reducida, fuerzas como Esquerda Galega, el Partido Comunista de Galicia y Coalición Galega”. En efecto, desde las elecciones de 1993 (las primeras en las que se aplicó la nueva cláusula de exclusión) hasta las de 2009 (inclusive) solo lograron representación las tres fuerzas políticas mayoritarias en aquella Comunidad Autónoma: el Partido Popular, el Partido Socialista Obrero Español y el Bloque Nacionalista Galego¹²⁰. Sin embargo, el objetivo principal de esta reforma no era eliminar del Parlamento a los grupúsculos de izquierdas (lo que incluso, por el tema de la división del voto, podía convenir electoralmente al Partido Popular). Lo que pretendía este partido con dicha reforma era, fundamentalmente, evitar

117.- Cfr. YANES HERRERO, Aureliano: “Los sistemas...”, *op. cit.*, pág. 543.

118.- Cfr. GONZÁLEZ AYALA, María Dolores: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 468.

119.- Cfr. *infra*: “5. La barrera electoral fijada para las elecciones de los órganos de gobierno de los entes locales”.

120.- Cfr. PORTERO MOLINA, José Antonio: “El régimen electoral del Parlamento de Galicia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 340.

que surgieran y se desarrollaran grupos galleguistas con ideología de centro-derecha, que pudieran restarle votos y hacerle perder la mayoría absoluta de la que disfrutaba en aquella legislatura¹²¹.

— Las *Islas Baleares* también endurecieron su barrera electoral (del tres al cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción —artículo 12.4 LEIB—) con la Ley 4/1995, de 21 de marzo, de modificación de la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Con esta reforma, la mayoría parlamentaria quiso encubrir una maniobra dirigida directamente a eliminar a Unió Mallorquina, antigua socia de Gobierno del Partido Popular y en aquellos momentos duramente enfrentada al mismo. Sin embargo, en las elecciones de mayo de 1995, la formación regionalista, a pesar del endurecimiento de la barrera electoral, consiguió —por escasas décimas— superarla, logrando dos escaños decisivos para formar un Gobierno de centro-izquierda en el Consejo Insular de Mallorca¹²². De este modo, la única candidatura finalmente afectada por la nueva cláusula de exclusión fue la de “Los Verdes de Mallorca”, cuyo porcentaje de apoyo popular se situó precisamente en el 3’1 por ciento de los votos válidos emitidos en esta isla.

D) Las Comunidades Autónomas que fijan la barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad

En el cuarto nivel de dureza hemos de situar aquellas legislaciones que establecen la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Este es el caso de Cantabria (artículo 17.3 LECA), La Rioja (artículo 20.a LELR) y Madrid

121.- Cfr. PALLARÉS PORTA, Francesc: “Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: aspectos institucionales”, en el libro colectivo *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)* (editor: Juan Montabes Pereira), Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, pág. 239. En parecidos términos, aunque formulados de forma menos concreta, se expresa el profesor Alan BRONFMAN VARGAS (“La representatividad del sistema parlamentario gallego. Consideraciones en torno al régimen electoral”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 301), quien aboga por una vuelta a la barrera del tres por ciento (págs. 301-302).

122.- En aquellos momentos, de conformidad con el Estatuto de Autonomía de 1983, los parlamentarios autonómicos eran, simultáneamente, consejeros insulares de su respectiva isla.

(artículos 10.6 EACM¹²³ y 18.2 LECM). Merece destacarse —pues no es, en absoluto, la regla general— que estas tres Comunidades Autónomas, desde su creación hasta el día de hoy, han mantenido inalterada la barrera electoral. Ello se debe, sin duda, más que a la bondad o justicia de la misma (que, desde la teoría y los intereses, siempre es un tema discutible), al deseo de las fuerzas políticas mayoritarias (que son las que tienen la fuerza parlamentaria necesaria para cambiar la normativa) de mantener el *statu quo*, que evidentemente les beneficia. La eficacia de esta cláusula barrera para eliminar, de raíz, competidores molestos se ha mostrado regularmente en las elecciones al Parlamento de Cantabria, con exclusiones que en las de 1991 llegaron al porcentaje del 4,87 por ciento¹²⁴. Asimismo, en las elecciones a la Asamblea de Madrid, con una intensa proporcionalidad debido a la extraordinaria magnitud de la única circunscripción, la barrera del cinco por ciento ha dejado fuera a algunas formaciones políticas que, con una cláusula del tres por ciento, habrían podido lograr hasta tres diputados¹²⁵. En fin, también en la Comunidad Autónoma de La Rioja está cláusula de exclusión ha contribuido a la “estabilidad parlamentaria”¹²⁶. Así, pues, en todas estas elecciones autonómicas, la cláusula de exclusión del cinco por ciento global ha cerrado la puerta del Parlamento a candidaturas que, habiendo logrado mayor número de votos “que el coste de la adjudicación del último escaño” asignado, no han logrado, en cambio, superar aquella barrera electoral¹²⁷.

123.- La fijación de este porcentaje en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid suscitó una viva discusión durante la tramitación parlamentaria del mismo. En concreto, el diputado Santiago Carrillo, del Partido Comunista de España, abogaba para que aquella cláusula del cinco se rebajara al tres por ciento, ya fijada para la elección del Congreso de los Diputados en la LOREG. A su juicio, con la barrea electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en toda la Comunidad se iban a dejar fuera de la Asamblea a “grupos sociales activos”, que podrían enriquecer “el pluralismo político existente en la Región de Madrid”. Estos debates parlamentarios pueden verse en CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Comisiones, núm. 1, de 18 de enero de 1983, pág. 7; y CORTES GENERALES: *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, II Legislatura, Pleno, núm. 8, de 25 de enero de 1983, pág. 196. Para un resumen de los mismos, cfr. PAJARES MONTOLÍO, Emilio: “El sistema electoral de la Comunidad de Madrid”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, pág. 267.

124.- Cfr. CORONA FERRERO, Jesús María: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma de Cantabria”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, págs. 377-378.

125.- En concreto, nos referimos al Centro Democrático y Social en las elecciones de 1983 y 1991. De hecho, el cociente al que se adjudica el último escaño se sitúa, dependiendo de la abstención, en torno a los 20.000-25.000 votos, lo que supone menos de un 1% del total. Cfr. PAJARES MONTOLÍO, Emilio: “El sistema...”, *op. cit.*, págs. 274-275; IDEM: “El régimen electoral de la Comunidad de Madrid”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 488.

126.- Cfr. MUÑOZ ARNAU, Juan Andrés: “El régimen electoral de La Rioja”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 388.

127.- Cfr. GAVARA DE CARA, Juan Carlos: *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pág. 250; RÍOS RULL, Fernando: “Barreras...”, *op. cit.*, págs. 729-730.

Hay que precisar, sin embargo, que en estas tres Comunidades Autónomas coincide todo su territorio con la única circunscripción establecida, motivo por el cual su tope electoral tanto puede situarse en este escalón de dificultad como en el inmediatamente inferior (que exige, como hemos visto, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos a nivel de circunscripción)¹²⁸. Muy distinta fue, sin embargo, la situación de la Región de Murcia durante treinta y dos años (1983-2015), esto es, hasta las últimas elecciones autonómicas inclusive. En efecto, hasta la entrada en vigor de la ya citada Ley 14/2015, de 28 de julio, la LERM establecía una pluralidad de circunscripciones comarcales (cinco, en concreto) e imponía como barrera electoral el cinco por ciento de los votos válidamente emitidos en el *conjunto* de todas ellas (“a nivel regional”, como decía la disposición transitoria 1^a.2.d del EARM, primero; y “en la Región”, como fijaba la redacción originaria del artículo 15.a de la LERM, después). El profesor Gálvez Muñoz¹²⁹, tras poner de relieve que la barrera murciana era una de las “elevadas del Derecho electoral español”, añadía que no es “lo usual” que, en una Comunidad Autónoma con una pluralidad de circunscripciones, se calcule la cláusula de exclusión sobre la totalidad de los votos válidos emitidos en la Región”. Además, con una barrera tan elevada y la división de la Comunidad Autónoma uniprovincial en cinco circunscripciones, sorprendía la argumentación que esgrimía la Exposición de Motivos de la LERM para defender la bondad del sistema electoral murciano: “Evita —decía— que ninguna fuerza política significativa quede excluida de la posibilidad de acceder a la Asamblea Regional”. Parecía que la motivación que subyacía tras esta normativa electoral era más bien la contraria, esto es, el deseo de las dos fuerzas mayoritarias (PP y PSOE) de monopolizar el juego político en la Comunidad, dificultando en extremo el acceso al Parlamento de pequeños partidos o partidos comarcales (en concreto, el cartagenero Partido Cantonal)¹³⁰, que —a corto o medio plazo— pudieran poner en peligro su hegemonía.

128.- En el mismo sentido, cfr. CORONA FERRERO, Jesús María: “El régimen...”, *op. cit.*, pág. 377.

129.- Cfr. GÁLVEZ MUÑOZ, Luis A.: “Ciudadanía...”, *op. cit.*, pág. 94; IDEM: “El régimen electoral de Murcia”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 401.

130.- El hecho de computar el porcentaje de votos sobre el conjunto de la Comunidad Autónoma —y no sobre cada circunscripción— provocó que, en las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia celebradas el día 10 de junio de 1987, el Partido Cantonal, que logró un 15,03 por ciento de los votos en la circunscripción de Cartagena (la número Dos), se quedara sin representación al no lograr el cinco por ciento a nivel regional. Por contra, el Centro Democrático y Social, pese a obtener menos votos que aquel en dicha circunscripción, consiguió un diputado en la misma, pues superó dicha barrera. Esta posibilidad, planteada en términos genéricos, ya fue apuntada, a principios de los años ochenta, por el profesor Francisco José BASTIDA FREIJEDO (“Principios...”, *op. cit.*, pág. 272). A su juicio, las Comunidades Autónomas que, teniendo el territorio dividido en una pluralidad de circunscripciones, fijan la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos en el conjunto de la Región buscan, sin duda, “privar de relevancia parlamentaria a agrupaciones de escasa implantación regional, aunque hayan obtenido” muchos votos en una de las circunscripciones.

E) El caso específico de la Comunidad Valenciana: barrera electoral en el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad computado sobre *todos* los votos emitidos (válidos y nulos)

Hasta la reforma estatutaria del año 2006, la Comunidad Valenciana tenía fijada la cláusula de exclusión de las elecciones autonómicas en el propio Estatuto de Autonomía. Dicha barrera fue suprimida en la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En concreto, el artículo 12.2 *in fine* del Estatuto de 1982 afirmaba que, para poder entrar en el reparto de escaños, era preciso obtener “un número de votos superior al cinco por cien de los emitidos en la Comunidad Autónoma Valenciana”. Por su parte, el nuevo artículo 23.2 *in fine* del EACV de 2006 se limita a indicar que, para poder participar en la distribución de escaños, los candidatos deberán ser presentados por formaciones políticas que “obtengan el número de votos exigido por la Ley electoral valenciana”¹³¹. Como vemos, en la última reforma estatutaria, se ha *sacado* del Estatuto la cláusula barrera, pues era un tema que dividía a las fuerza políticas valencianas hasta tal punto que, posiblemente, hubiera impedido su aprobación. A pesar de ello, ante el silencio del nuevo Estatuto, se sigue aplicando la misma cláusula que antes, al venir también recogida en el artículo 12.a de la LECV (“No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el cinco por cien de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana”)¹³². Por tanto, ahora, al dejarse fuera del Estatuto de Autonomía, la barrera electoral podrá modificarse (previsiblemente a la baja) de forma más fácil que antes. Sin embargo, no puede olvidarse que la nueva ley electoral deberá contar necesariamente con un amplio apoyo parlamentario, pues —de conformidad con artículo 24 EACV— es preciso que la reforma sea “aprobada en votación de conjunto por las dos terceras partes” de las Cortes Valencianas.

131.- La redacción del nuevo Estatuto de Autonomía dice literalmente que la ley electoral fijará el “número”, no el *porcentaje*, de votos que habrá de obtener una candidatura para entrar en el reparto de escaños. Ello ha llevado al profesor Josep Maria FELIP I SARDÀ (“El sistema electoral valenciano en la Ley Orgánica 1/2006, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana”, en *Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics*, núm. 49/50, 2005, pág. 128) a afirmar que, el método que debe utilizar la futura ley electoral valenciana para concretar la cláusula de exclusión, tiene que consistir en un “número de votos, no un porcentaje”. Criterio que nos parece discutible, por excesivamente literal. De hecho, no creemos que haya ningún impedimento estatutario para que dicha ley fije la barrera electoral en un *porcentaje* de votos que, *a posteriori*, se concretará en un *número* de votos.

132.- Una valoración extremadamente crítica de la barrera electoral que ha incorporado la legislación autonómica valenciana, puede verse en los trabajos del profesor Vicent FRANCH I FERRER: “Las elecciones autonómicas valencianas en perspectiva (1983-1991): los efectos de la cláusula de barrera del 5% en el sistema de partidos valenciano”, en *Cuadernos Constitucionales de la Càtedra Fadrique Furio Ceriol*, núm. 9-10, 1995, págs. 87-113; y “Las cláusulas...”, *op. cit.*, págs. 881-898. En este último trabajo, afirma literalmente que, “de todas las Comunidades afectadas, la valenciana constituye el paradigma del despropósito” (pág. 898).

Como ha subrayado el profesor Aguiló Lúcia, la barrera que establece la legislación valenciana es una de las más exigentes (la segunda, precisamos nosotros) de todos los sistemas electorales de los Parlamentos autonómicos¹³³. Y ello por tres motivos: en primer lugar, porque el porcentaje del cinco por ciento es el más elevado (a excepción del canario); en segundo lugar, porque el cómputo es sobre toda la Comunidad Valenciana (no sobre cada una de las tres circunscripciones)¹³⁴; y, en tercer lugar, porque la barrera electoral se fija sobre *todos* los votos emitidos (válidos y nulos). Es, precisamente, esta última exigencia la que, en cuanto al grado de dificultad, nos hace situar la barrera valenciana por encima de la del nivel anterior. Recordemos que, como hemos indicado, las barreras electorales de todas las Comunidades Autónomas menos la valenciana se calculan sobre los “votos válidos emitidos” (es decir, sin computar los votos nulos). En efecto, la única excepción a esta regla, casi general, es la Ley que regula las elecciones a las Cortes Valencianas, pues establece que la barrera electoral se fije sobre los “votos emitidos”, esto es, sobre la suma de los válidos y los nulos (artículo 12.a y Preámbulo de la LECV).

La diferencia entre fijar la barrera en relación con *todos* los “votos emitidos” o solo con los “votos válidos emitidos”, evidentemente, no es grande, pues los votos nulos son un número muy pequeño de los que se depositan en las urnas (normalmente, entre el uno y el dos por ciento). No obstante, en todo caso, sí que supone poner un poco más alto el listón que hay que *saltar* para poder acceder al reparto de escaños. Veamos un caso concreto. En las elecciones al Parlamento valenciano de 27 de mayo de 2007, sobre un censo de 3.436.601 electores, votaron un total de 2.436.759 ciudadanos (70’90%). El número de votos válidos fue de 2.403.027 y el de votos nulos, el resto, esto es, 33.732 (lo que supone un 0,98% sobre el censo electoral y un 1,40% sobre los votantes). El cinco por ciento de los “votos válidos emitidos” son 120.152 sufragios;

133.- Cfr. AGUILÓ LÚCIA, Lluís: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 31.

134.- El profesor Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA (“El régimen electoral valenciano”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 412) afirma que “tal regulación produce una incongruencia organizativa: mientras que los electores votan en el distrito para elegir a los diputados presentados en el distrito en el número que corresponde al distrito, solo son «tenidos en cuenta» en el distrito aquellos votos que reciban las candidaturas presentadas en el distrito que hayan superado una determinada votación en el conjunto de la Comunidad”.

El hecho de que el porcentaje se aplique sobre todos los votos emitidos en la Comunidad Autónoma, y no solo sobre los computados en la circunscripción, puede producir algunos supuestos chocantes, al menos, para el ciudadano medio. Así, el profesor Vicent FRANCH I FERRER (“Las cláusulas...”, *op. cit.*, pág. 392) analiza el caso que se dio en *Castellón* en las elecciones autonómicas de 1991. En dicha provincia, Unitat del Poble Valencià obtuvo más votos (12.267, el 4’92%) que Izquierda Unida (11.964, el 4’80%), pero esta última obtuvo un diputado por la circunscripción castellanense al superar el cinco por ciento en el conjunto de la Comunidad Autónoma; en tanto que aquella, al no cumplir este requisito a pesar de haber obtenido más votos en dicha provincia, se quedó sin representación en la misma. No ha sido, ni mucho menos, un caso aislado.

por su parte, el cinco por ciento de los “votos emitidos” (válidos y nulos) son 121.838 sufragios. Por tanto, en el supuesto concreto analizado, son 1.686 votos la diferencia entre una y otra barrera electoral.

Con respeto a esta singular regulación —esto es, que la barrera electoral debe calcularse sobre todos los votos emitidos y no solo sobre los votos válidos—, llama la atención que numerosos trabajos doctrinales la han pasado por alto, equiparando, en este punto, la Comunidad Autónoma valenciana a las del grupo anterior. Algunos autores, claro está, la han subrayado¹³⁵, pero han sido minoría. Sin embargo, tanto la redacción del Estatuto de Autonomía de 1982 (derogado) como la de la Ley electoral valenciana, que básicamente la reproduce, no ofrecen dudas al respecto. Y así lo reconocía de forma expresa el profesor Bastida Freijedo, en un trabajo publicado a principios de los años ochenta¹³⁶, al afirmar lo siguiente: “Quizá sea un lapsus, pero lo cierto es que el Estatuto de Valencia no manda computar el cinco por cien de la barrera legal sobre los votos *válidamente* emitidos, sino sobre los *votos emitidos*, incluidos, por tanto, los nulos”.

F) El caso singular de la Comunidad Autónoma de Canarias (tres barreras electorales alternativas): el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad, haber sido la lista más votada en la respectiva circunscripción, o haber obtenido al menos el treinta por ciento de los votos en la respectiva circunscripción

En el sexto (y máximo) grado del ranking de dureza de las barreras electorales autonómicas hemos de situar la singularísima legislación canaria, que establece distintas cláusulas de exclusión, que operan una a nivel de la Comunidad Autónoma y dos a nivel de cada una de las siete circunscripciones insulares. En efecto, de acuerdo con la disposición transitoria primera, punto dos, del EACC (introducida por la reforma estatutaria aprobada mediante la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre), “en tanto no se disponga otra cosa por una ley del Parlamento canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros”, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hayan obtenido el mayor número de votos válidos de su respectiva circunscripción electoral y las siguientes que hayan logrado, al menos, el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones en

135.- Cfr. GARCÍA SORIANO, María Vicenta: *Elementos de Derecho Electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 132-133; GAVARA DE CARA, Juan Carlos: *La homogeneidad...*, *op. cit.*, pág. 249-251; MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Participación política, autonomía y ley electoral. La ley electoral valenciana”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 2, 1996, pág. 37.

136.- Cfr. BASTIDA FREIJEDO, Francisco José: “Principios...”, *op. cit.*, pág. 271.

donde haya presentado candidatura, al menos, el seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma¹³⁷. Por tanto, el Estatuto de Autonomía canario establece, si bien de forma transitoria, tres vías alternativas para saltar la barrera electoral¹³⁸: 1ª) ser la lista más votada en una isla (con independencia del porcentaje de votos obtenidos); 2ª) obtener el treinta por ciento de los votos válidos emitidos en una isla (aunque no sea la lista más votada); y 3ª) lograr el seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Canaria¹³⁹.

Como subrayó el profesor López Aguilar¹⁴⁰, se trata de los “porcentajes más altos de todo el Derecho electoral autonómico”, añadiendo que, con dicho endurecimiento, se daba una nueva “vuelta de tuerca” a la dudosa constitucionalidad del mal denominado “sistema electoral canario”¹⁴¹. El profesor Ríos Rull¹⁴² pone de relieve que las barreras electorales del sistema canario están “dirigidas directamente a excluir a determinadas formaciones”; en concreto, el seis por ciento en el conjunto de la Comunidad va contra aquellas formaciones políticas que son minoritarias en el conjunto de la Región pero que, al estar radicadas en las islas más pobladas, obtienen un considerable número de votos; por su parte, el tope del treinta por ciento insular va dirigido “contra partidos insularistas no integrados en estructuras de mayor ámbito territorial”. De forma más explícita, y poniendo nombre a

137.- Por lo que se refiere a la constitucionalidad de esta regulación en una disposición transitoria y de la posibilidad de su reforma por ley autonómica de mayoría reforzada, la STC 225/1998, de 25 de noviembre (Ponente: Álvaro RODRÍGUEZ BERELJO), *BOE* de 30 de diciembre de 1998, fund. juríd. 2ª-B, afirmó que, al no existir en la Constitución una reserva estatutaria expresa sobre la regulación del sistema electoral de los Parlamentos autonómicos, es posible que el propio Estatuto remita la fijación definitiva de su contenido al legislador autonómico.

138.- Barrera electoral que Fernando RÍOS RULL (“El régimen electoral de Canarias”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 444) califica de “desmesurada”. También se muestra muy crítico con la misma Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR: “Derecho electoral autonómico y potestad autoorganizatoria de las Comunidades Autónomas”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 8, 1999, págs. 258 y sig.

139.- Cfr. PÉREZ ALBERDI, Reyes: “Efectos de las barreras electorales: estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998”, en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 52, 2001, págs. 357-402.

140.- Cfr. LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando: “La forma de gobierno canaria”, en el libro colectivo *Formas de gobierno y sistemas electorales* (coordinadores: Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Silvio Gambino), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 581; IDEM: “Derecho...”, *op. cit.*, pág. 267.

141.- La Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998, *cit.*, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo, no apreció, sin embargo, inconstitucionalidad en ninguna de las reformas introducidas en el Estatuto de Autonomía de Canarias por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre.

142.- Cfr. RÍOS RULL, Fernando: “El régimen...”, *op. cit.*, págs. 446.

las víctimas de dicha legislación, el profesor Torres del Moral¹⁴³ afirmó que, “a poco realista que se sea en el análisis político, se intuye derechamente que el establecimiento de tan altos porcentajes no responde tanto al deseo de favorecer una sólida representación insular, cuanto al intento escasamente ético de laminar a algún adversario político. Efectivamente, la inusitada elevación de ese ya muy alto hándicap” (6% y 30%) logró eliminar, *a pesar de obtener en su isla-circunscripción más del 28% de los votos*, al Partido Independiente de Lanzarote (PIL)¹⁴⁴, que se mostraba reacio a coaligarse con Coalición Canaria. En efecto, en las elecciones autonómicas de 13 de junio de 1999, de los 36.732 votos válidos emitidos en la isla de Lanzarote, 10.320 fueron para el PIL, que no obtuvo, sin embargo, ningún diputado. Por el contrario, el PSOE, con 8.878 votos, logró tres escaños por esta circunscripción y el Partido Popular, con 4.869 votos, obtuvo uno. El recurso de amparo presentado por el Defensor del Pueblo “tampoco tuvo éxito. Medida tan desmedida —afirma el eminente catedrático de la UNED— ha propiciado la reducción del pluralismo interno del Parlamento canario” y, a su juicio, “podría ser estimada, por tanto, contraria al principio-valor del pluralismo político”¹⁴⁵, aunque no fue este el criterio del Tribunal Constitucional.

4.3. La modificación de la barrera electoral en numerosas Comunidades Autónomas: argumentos jurídicos invocados y objetivos políticos silenciados

Las normas electorales, como es sabido, nunca son inocentes. En efecto, un pequeño cambio en un precepto, apenas perceptible para el ciudadano medio, puede provocar, con los mismos resultados electorales, la victoria o la derrota de un partido político. Es, por tanto, muy frecuente que “concretas reformas electorales obedezcan a la conveniencia política de las mayorías coyunturales..., en una suerte de *gerrymandering* que intenta esconder sus miserias bajo armazones teórico-prácticos que al rascarse mínimamente muestran endebles justificaciones. La procura del bien común suele ser fácil

143.- Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Sistemas electorales y sistemas de partidos en las Comunidades Autónomas”, en el libro colectivo *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas. Revisión y mejora* (director: Luis A. Gálvez Muñoz), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009, págs. 232-233.

144.- Se presentó, en estos comicios, dentro de la coalición electoral “Federación Nacionalista Canaria (FNC)”.

145.- Cfr. TORRES DEL MORAL, Antonio: “Sistemas...”, *op. cit.*, págs. 232-233. En otro trabajo (“Prólogo” al libro colectivo *Análise...*, *op. cit.*, pág. 10), este autor se refiere a la “descomunal barrera electoral” del sistema canario, incorporada precisamente para que el mismo “no funcione proporcionalmente y así poder eliminar a algún contendiente incómodo”.

recurso para maquillar oscuros intereses partidistas⁷¹⁴⁶. Por este motivo, los estudiosos de estas materias, cuando analizamos una reforma legal (casi siempre presentada bajo argumentos de mejora técnica y profundización democrática), debemos preguntarnos a quién beneficia y a quién perjudica. La razonable desconfianza es, sin duda, un buen criterio hermenéutico para abordar el análisis de las reformas electorales.

Lo que acabamos de afirmar como teoría general tiene un ejemplo paradigmático en la regulación de las barreras electorales, que —como hemos reiterado— abren o cierran el paso al Parlamento a las formaciones políticas menores y pueden llegar a condicionar, si estas son necesarias para construir mayorías, el color político del Gobierno. Por ello, ahora vamos a reflexionar sobre los argumentos jurídicos invocados y los objetivos políticos silenciados en *las modificaciones legislativas de las barreras electorales autonómicas*. El dato más relevante podemos formularlo diciendo que, a la hora de fijar la cláusula de exclusión, se ha producido un auténtico baile entre el tres y el cinco por ciento de los votos válidos emitidos¹⁴⁷. Así, encontramos algunas Comunidades Autónomas que han endurecido su barrera, pasando del tres al cinco por ciento (este es el caso de Galicia, Extremadura¹⁴⁸ y Baleares); otras han bajado el listón del cinco al tres por ciento (como ha sucedido en Asturias¹⁴⁹, Navarra y Murcia¹⁵⁰); otras se han mantenido siempre en el tres por ciento (Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha y Castilla y León) o siempre en el cinco por ciento (Cantabria, La Rioja, Madrid y Valencia¹⁵¹). El País Vasco, primero, subió la barrera del tres al cinco por

146.- Cfr. REVIRIEGO PICÓN, Fernando: “Las reformas electorales y la magnitud de las circunscripciones”, en *Estudios de Deusto*, vol. 63/2, 2015, pág. 199.

147.- Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan: “Circunscripción electoral y elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coordinador: Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1999, págs. 233-240.

148.- En la Comunidad Autónoma de Extremadura, como hemos visto, la barrera electoral del cinco por ciento a nivel de circunscripción está algo atenuada, pues la LEEX posibilita de compensación de votos entre las dos provincias.

149.- La rebaja introducida por la legislación asturiana fue doblemente significativa: por una parte, se redujo la barrera electoral del cinco al tres por ciento de los votos válidos emitidos; y, por otra, se limitó a la circunscripción (antes era el conjunto de la Región, dividida en tres distritos) el ámbito territorial sobre cuyos votos se aplica este porcentaje.

150.- Como hemos estudiado, la cláusula de exclusión establecida para las elecciones a la Asamblea Regional de Murcia se modificó a la baja (del tres al cinco por ciento, en una única circunscripción) a través de la Ley 14/2015, de 28 de julio. Normativa que, previsiblemente se aplicará, por vez primera, en las elecciones autonómicas de mayo de 2019.

151.- En la Comunidad Valenciana, como hemos estudiado, su porcentaje del cinco por ciento es sobre *todos* los votos (válidos y nulos) emitidos en la Comunidad.

ciento y, luego, la bajó para volver al tres por ciento inicial. Canarias, en fin, también ha experimentado cambios en lo que se refiere a la cláusula de exclusión, pues ha pasado del tres por ciento (en el conjunto de la Comunidad Autónoma) o el veinte por ciento (a nivel de circunscripción) al seis por ciento (en toda la Comunidad) o a ser la lista más votada u obtener, al menos, el treinta por ciento (a nivel de circunscripción).

La alteración de la barrera electoral (tanto para subirla como para bajarla) siempre se ha acompañado de respetables *argumentos jurídicos*. Para aumentarla, se invoca la *governabilidad*, es decir, la necesidad de conseguir Ejecutivos estables, para que puedan llevar a cabo, sin grandes dificultades parlamentarias, su programa político. Para rebajarla, se esgrime la búsqueda de la *representatividad*, esto es, el derecho de todas las fuerzas políticas con un mínimo apoyo social a acceder al Parlamento. Sin embargo, los *verdaderos motivos* —siempre de naturaleza política y, a veces, espurios— nunca han aparecido plasmados en las exposiciones de motivos de las normas, aunque eran perfectamente conocidos por todos los actores políticos, así como por los ciudadanos medianamente informados. Veamos un caso en cada sentido:

— *Endurecimiento de la barrera electoral en el Parlamento de las Islas Baleares* (reforma operada en la Ley 8/1986, de 26 de noviembre, por la Ley 4/1995, de 21 de marzo). La LEIB, en su redacción originaria, establecía la barrera electoral en el tres por ciento de los votos válidos emitidos en el ámbito de la circunscripción¹⁵², y la reforma de 1995 la elevó al cinco por ciento. En principio, nada cabe objetar a la legitimidad de este cambio, que, como es sabido, también se ha producido en otras Comunidades Autónomas (Galicia y Extremadura). Lo que sí hay que cuestionar, empero, es el modo de llevar a cabo esa reforma y el momento en que se hizo. En efecto, la modificación de la Ley electoral —en un punto, además, de indudable trascendencia para la obtención de representación parlamentaria— se hizo cuando faltaban escasamente dos meses para las elecciones al Parlamento de la Comunidad Autónoma, a la vista de las encuestas electorales (que daban a Unió Mallorca en torno al cuatro por ciento de la intención del voto) y con el decisivo voto de un tráfuga (del PSOE al PP). De esta manera, se obviaba por entero un principio básico de todo sistema electoral, cual es la interdicción de reformas sorpresivas del mismo, cuyo auténtico objetivo sea la eliminación de adversarios mediante la agravación de las condiciones para participar u obtener representación. Como se encargó de subrayar la prensa de aquellos días, la razón que subyacía a la citada modificación era espuria: se trataba de evitar que Unió Mallorca, anteriormente coaligada

152.- Cfr. RIBAS MAURA, Andrés: *El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares*, Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1988, pág. 132.

con el Partido Popular y en aquellos momentos enfrentada a él, obtuviera representación en el Parlamento de las Islas Baleares¹⁵³.

— *Debilitamiento de la barrera electoral en el Parlamento de País Vasco* (reforma producida en la Ley 5/1990, de 15 de junio, por la Ley 6/2000, de 4 de octubre). La última Ley electoral vasca, en su primera redacción, fijaba la barrera electoral en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción, y la reforma del año 2000 la rebajó al tres por ciento. En principio, tampoco hay nada que objetar a la constitucionalidad de este cambio, que —como hemos visto— también se ha producido en otras Comunidades Autónomas (Asturias, Navarra y Murcia). Lo que sí que resulta, al menos, curioso es la distancia que puede percibirse entre la argumentación jurídica esgrimida y la motivación política subyacente. Así, por lo que se refiere a aquella, la Exposición de Motivos de la Ley 6/2000, en tono solemne, afirmaba: “El objetivo de esta Ley no es otro que defender la necesaria pluralidad política y la representación legítima de los partidos minoritarios, en muchas ocasiones penalizados por la excesiva rigidez de los sistemas electorales”. Estas fueron, en síntesis, las razones formal y públicamente esgrimidas. Sin embargo, a nadie se le escapaba que la motivación de fondo era exclusivamente partidista: asegurar a Ezker Batua-Berdeak¹⁵⁴ su presencia en el próximo Parlamento Vasco, cuyas elecciones se iban a celebrar pocos meses después de dicha reforma¹⁵⁵ (pues, también en este caso, las encuestas electorales daban a esta formación política una intención de voto por debajo del cinco por ciento). De esta manera, el Partido Nacionalista Vasco garantizaba a Ezker Batua-Berdeak —que había sido la única formación política no nacionalista que, en 1998, había firmado el “Pacto de Estella”, para buscar la soberanía de Euskadi— la presencia parlamentaria en la siguiente legislatura.

153.- Cfr. OLIVER ARAUJO, Joan: *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autònomic (Generalitat de Catalunya), Barcelona, 2011, págs. 394-395; IDEM: “El régimen electoral de las Islas Baleares”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 478; OLIVER ARAUJO, Joan y CALAFELL FERRÁ, Vicente J.: “Islas Baleares. Comunidad Autónoma de las Illes Balears”, en la obra colectiva *La Constitución de 1978 y las Comunidades Autónomas* (coordinador: Eduardo Espín Templado), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, págs. 375-376; IDEM: “Las Islas Baleares: Una Comunidad Autónoma *in fieri*”, en el libro colectivo *El Estado Autonomico in fieri. La reforma de los Estatutos de Autonomía* (coordinador: Manuel José Terol Becerra), Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2005, págs. 232-233; IDEM: “El Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares: Gestación y balance”, en el libro colectivo *La España de las autonomías. Reflexiones 25 años después* (director: Manuel Balado Ruiz-Gallegos), Bosch, Barcelona, 2005, págs. 1.152-1.153; PALLARÉS PORTA, Francesc: “Los sistemas...”, *op. cit.*, págs. 239.

154.- Constituía el referente político de Izquierda Unida, con quien estaba confederada, en el País Vasco.

155.- En concreto, estas elecciones se convocaron a través del Decreto 2/2001, de 19 de marzo, y se celebraron el día 13 de mayo de 2001.

Como vemos, la situación fáctica era similar en ambos supuestos, pero los objetivos políticos que se pretendían lograr con la reforma de la barrera electoral eran antagónicos. En el caso de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la finalidad perseguida con la modificación normativa llevada a cabo era expulsar de la vida política a un partido (Unió Mallorquina), que el Gobierno del Partido Popular estimaba que había sido, con ellos, un socio desleal. En el supuesto del País Vasco, por el contrario, lo que se pretendía con la modificación de la barrera electoral era *salvar* de la posible desaparición parlamentaria a un partido (Ezker Batua-Berdeak), que el Gobierno del PNV consideraba cercano a sus planteamientos nacionalistas/independentistas y con el que, tal vez, tendría que contar en el futuro para mantener la mayoría parlamentaria¹⁵⁶. Como afirmó con rotundidad el profesor García Herrera¹⁵⁷, las “bellas palabras e intenciones” del Preámbulo de la Ley vasca que rebajó la barrera electoral “solo camuflaban la operación política de favorecer la representación parlamentaria de Izquierda Unida”, para que, tras las inminentes elecciones, “reforzara la mayoría parlamentaria nacionalista” que iba a apoyar al Gobierno del Presidente Ibarretxe¹⁵⁸. En síntesis, pues, podemos afirmar que, en el caso de las Islas Baleares, el Gobierno autonómico buscaba perjudicar a un enemigo político; en tanto que, en el caso del País Vasco, el Ejecutivo de Vitoria pretendía ayudar a un posible socio.

El Tribunal Constitucional ha establecido que tanto el tres como el cinco por ciento (sea a nivel de circunscripción o de Comunidad Autónoma) son porcentajes admisibles sin que el sistema deje de ser proporcional; por lo tanto, las reformas electorales que se mueven en esta horquilla no ofrecen dudas de constitucionalidad. Ello no obstante, las reglas implícitas de toda democracia de calidad exigen que la modificación de la cláusula de exclusión, como la de cualquier otro elemento del régimen electoral que pueda afectar a los resultados de los comicios, se haga a suficiente distancia de los mismos y con un amplísimo consenso entre las fuerzas políticas. No se olvide que en la

156.- El profesor Miguel Ángel PRESNO LINERA (“Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales”, en *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 5, 2007, pág. 114), comentando la bajada de la barrera electoral vasca, ha escrito: “Tenemos algún ejemplo de que, cuando ha sido necesario para mantener una mayoría de gobierno, se han realizado los cambios oportunos en una ley electoral autonómica”. Con criterio análogo, cfr. LÓPEZ NIETO, Lourdes: “Elecciones autonómicas”, en el libro colectivo *Comportamiento político y sociología electoral*, UNED, Madrid, 2009, págs. 436 y 475.

157.- Cfr. GARCÍA HERRERA, Miguel Ángel: “El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, 2004, pág. 322.

158.- También sin eufemismos, el profesor Juan Carlos GAVARA DE CARA (*La homogeneidad... op. cit.*, pág. 250) afirma que se trató de “una modificación basada en criterios políticos... como pacto de legislatura para favorecer los intereses de IU-EB”.

respetabilidad del sistema electoral se encuentra la respetabilidad del sistema democrático en su conjunto.

4.4. Alcance y efectividad real de las barreras establecidas para las elecciones de los Parlamentos autonómicos

A diferencia de lo que, como hemos visto, sucede con la cláusula de exclusión establecida en las elecciones al Congreso de los Diputados, que apenas tiene eficacia real, las barreras electorales fijadas en los ordenamientos jurídicos autonómicos producen, en numerosas circunscripciones, sus efectos característicos, esto es, dejar fuera del reparto de escaños a partidos cuyos resultados les permitirían, de conformidad con la fórmula proporcional utilizada, obtener uno o varios diputados. Ello se debe, en algunas Comunidades Autónomas, a que el porcentaje mínimo de apoyo ciudadano que se exige para entrar en la Cámara autonómica es más elevado que el que se demanda en las elecciones generales (v.g., Canarias, Valencia y Cantabria); en otras Comunidades, a que la magnitud de las circunscripciones (esto es, el número de diputados que se eligen) es muy superior en las elecciones autonómicas que en las elecciones generales (v.g., Cataluña, Extremadura y el País Vasco)¹⁵⁹; y, finalmente, en otras Comunidades, a las dos causas anteriores —es decir, al establecimiento de elevadas barreras electorales y grandes circunscripciones— actuando conjuntamente (v.g., Madrid, Galicia y La Rioja). Para demostrar lo anterior y únicamente a modo de ejemplos, podemos recordar que:

— En las elecciones autonómicas de 26 de mayo de 1991 se produjeron, entre otras, las siguientes exclusiones. En Cantabria, cuya barrera electoral se fijó en 15.152 votos, quedó sin representación Izquierda Unida (IU) y el Centro Democrático y Social (CDS), con 13.023 votos (4,29 por 100) y 7.926 (2,61 por 100), respectivamente, cuando la adjudicación del último escaño se hizo con 6.434 votos (PSOE). En Madrid, con la barrera en 112.068 votos, no se tuvo en cuenta a las Candidaturas del CDS y de Los Verdes con 74.531 (3,32 por 100) y 35.559 votos (1,59 por 100), respectivamente, mientras que el último electo lo fue con 20.340 votos¹⁶⁰. Finalmente, en La Rioja, cuya cláusula de exclusión quedó establecida en 7.293 votos, se dejó sin acceso a escaño a IU y al CDS, con 6.499 (4,45 por 100) y 6.271 votos (4,29 por 100), respectivamente, cuando el último diputado regional se logró con 3.802 votos¹⁶⁰.

¹⁵⁹- En el mismo sentido, cfr. MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel: “Las cláusulas...”, *op. cit.*, pág. 1.927.

¹⁶⁰- Cfr. RÍOS RULL, Fernando: “Barreras...”, *op. cit.*, págs. 729-730.

— En las elecciones autonómicas en la Región de Murcia, el cartagenero Partido Cantonal experimentó, repetidas veces, los efectos excluyentes de una barrera electoral diseñada al gusto de los dos grandes partidos políticos del momento. Así, en las elecciones de día 8 de mayo de 1983, se dieron los siguientes resultados en la circunscripción número 2 (comarca de Campo de Cartagena y Mar Menor) que elegía diez diputados: 48.349 votos para el PSOE; 30.434, para el PP; y 11.914, para el Partido Cantonal (tercera fuerza política en dicha circunscripción). Pues bien, aunque a este último partido le hubiera correspondido un escaño aplicando la regla D'Hondt (el último se repartió con un cociente de solo 8.058 votos), dicho escaño fue para el PSOE, pues el PCAN no superaba la barrera *regional* del cinco por ciento que le hubiera dado derecho a participar en el reparto de diputados. Todavía más doloroso para el PCAN fue lo que sucedió en las elecciones autonómicas de 10 de junio de 1987. En ellas, los resultados fueron los siguientes: 41.377 votos para el PSOE; 30.408, para Alianza Popular; 16.428, para el Partido Cantonal; y 13.610, para el CDS. Nuevamente, el PCAN fue excluido del reparto de escaños al no superar la barrera del cinco por ciento *regional* (logró aproximadamente el 3,4%), de manera que se quedó sin representación en la Asamblea, cuando la última asignación de escaño fue para Alianza Popular con un cociente de 7.602 votos. Además, para mayor frustración, el PCAN vio como el CDS, con bastantes menos votos en la circunscripción de Cartagena, lograba un escaño por esta circunscripción, al superar el cinco por ciento en el conjunto de la Región¹⁶¹.

— Siguiendo con las elecciones autonómicas de la Región de Murcia, pero ahora analizando las que tuvieron lugar el 22 de mayo de 2011 en la circunscripción número tres (comarca de la Vega del Segura), que elegía 21 escaños, podemos ver cómo la barrera electoral excluyó del reparto de escaños a Unión Progreso y Democracia (UPyD) cuando, de no existir dicha barrera, la regla D'Hondt hubiera recompensado sus votos con un diputado. Analicémoslo con más detalle. En dicha circunscripción, se dieron los siguientes resultados: el PP obtuvo 200.593 votos; el PSOE, 73.808; IU, 25.076; y UPyD, 17.680. Esta última formación política, pese a obtener el 5,4% de los votos del distrito electoral, no pudo acceder al reparto de escaños porque, a nivel regional, solo consiguió el 4,6% de los sufragios válidamente emitidos. Todo ello a pesar de que el último escaño se otorgó al PP con un cociente de 13.373 votos¹⁶².

161.- Cfr. SIERRA RODRÍGUEZ, Javier: *El sistema...*, *op. cit.*, págs. 124-125.

162.- *Ibidem*, págs. 128-129.

— El último ejemplo también lo vamos a extraer de las elecciones autonómicas murcianas, pero ahora con referencia a las que se celebraron el día 24 de mayo de 2015 en la aludida circunscripción número tres. En esta ocasión, quien sufrió las consecuencias de la elevada barrera regional fue la candidatura de la coalición “Ganar La Región de Murcia” (que integraba a Izquierda Unida), ya que con 14.113 votos en la circunscripción hubiera podido obtener un escaño, pues el último asignado (al PP) lo fue con un cociente de 12.302 votos. Sin embargo, dicha coalición —al quedarse a dos décimas del cinco por ciento regional— fue excluida de la fase del reparto de escaños¹⁶³.

5. LA BARRERA ELECTORAL FIJADA PARA LAS ELECCIONES DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LOS ENTES LOCALES

Todos los órganos de gobierno de las Administraciones locales que son elegidos (por los ciudadanos empadronados en su ámbito territorial) mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto utilizan, de acuerdo con la legislación orgánica y ordinaria que les es aplicable, el sistema proporcional en su fórmula D’Hondt, con una barrera electoral fijada en el *cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción*. En concreto, como es obvio, nos referimos a las elecciones municipales, a las elecciones de los Cabildos Insulares canarios y a las elecciones de los Consejos Insulares de Baleares¹⁶⁴.

5.1. La barrera electoral en las elecciones municipales

Por lo que se refiere a las elecciones municipales, el artículo 180 de la LOREG (situado dentro del título III)¹⁶⁵ está redactado con el siguiente tenor literal: “La atribución de puestos de concejales en cada Ayuntamiento se realiza siguiendo el mismo procedimiento previsto en el artículo 163.1 de esta Ley, con la única salvedad de que no son tenidas en cuenta aquellas candidaturas que no obtengan, por lo menos, *el cinco por cien* de los votos válidos emitidos en la circunscripción” (esto es, el término municipal). Este precepto establece la fórmula de reparto de escaños del sistema electoral municipal reenviando a lo que establece la misma Ley para las elecciones al

163.- *Ibidem*, págs. 129.

164.- Con carácter general, cfr. BELDA PÉREZ-PEDRERO, Enrique: *Los representantes locales en España*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.

165.- Bajo el rótulo: “Disposiciones especiales para las elecciones municipales” (arts. 176-200).

Congreso de los Diputados (es decir, la regla D'Hondt), con la única diferencia de fijar la cláusula de exclusión en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción¹⁶⁶. Dicho con otras palabras, la regulación de las elecciones de los Ayuntamientos solo se diferencia de las elecciones de la Cámara Baja en la barrera electoral: en tanto que en aquellas está fijada en el cinco por ciento, en estas se establece en el tres por ciento, en ambos casos de los votos válidos emitidos en la circunscripción. Se trata, como ya dijimos, de una opción libre del legislador¹⁶⁷, pues nada establece la Constitución al respecto.

A la pregunta sobre el porqué de dicha elevación de la barrera de exclusión en las elecciones municipales, se ha afirmado¹⁶⁸ que la respuesta hay que buscarla, en parte, en nuestro proceso de Transición Política. En concreto, el profesor Bassols Coma¹⁶⁹ considera que dicha medida fue concebida como un modo de garantizar “la implantación de los partidos frente a las posibles agrupaciones locales de electores”. Con idéntico criterio, el profesor Fernández Segado¹⁷⁰ estima que esta cláusula del cinco por ciento (en vez del tres por ciento de las elecciones al Congreso de los Diputados) actuará preferentemente “frente a las agrupaciones de electores, que en este tipo de elecciones, a diferencia de lo que suele acontecer en las generales, son bastante frecuentes”. En la misma línea de pensamiento, aunque expresado en términos más genéricos, los profesores Baras Gómez y Botella Corral¹⁷¹ entienden que, con la elevación de la cláusula de exclusión en las elecciones municipales (unida a otras técnicas), el legislador pretendía “favorecer la formación de partidos políticos sólidos y disciplinados”, que asumieran el protagonismo en los procesos electorales. No debe olvidarse que, “a la salida de la dictadura franquista, los partidos políticos democráticos eran organizaciones extremadamente débiles, integradas por pocos miembros, con

166.- Cfr. PENDÁS GARCÍA, Benigno: “El sistema electoral en las elecciones locales”, en el libro colectivo *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: reflexiones sobre el régimen electoral*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 570-571.

167.- Cfr. RIBAS MAURA, Andreu: “Las elecciones locales”, en *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 18, 1992, pág. 142.

168.- Cfr. MORET MILLÁS, Vicente: “Artículo 180 LOREG”, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum* (coordinador: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero), La Ley, Madrid, 2014, pág. 1.504.

169.- Cfr. BASSOLS COMA, Martín: “Evolución legislativa de las elecciones locales”, en *Elecciones locales*, INAP, Madrid, 1998, pág. 44.

170.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Aproximación...*, *op. cit.*, pág. 136.

171.- Cfr. BARAS GÓMEZ, Montserrat y BOTELLA CORRAL, Juan: *El sistema...*, *op. cit.*, pág. 175.

bases sociales muy tenues y con pocos medios de acción política propia. El temor a que se produjese un reciclaje de anteriores dirigentes del régimen franquista, especialmente (dado el tipo de transición democrática que tuvo lugar en España) gracias a su control de ciertas palancas del aparato del Estado, gobiernos municipales y provinciales, Administración, etc., condujo a una voluntad deliberada de reforzamiento de los partidos políticos”¹⁷².

5.2. La barrera electoral en las elecciones de los Cabildos Insulares canarios

En cuanto a las elecciones de los Cabildos Insulares canarios, elegidos desde la puesta en planta de la Constitución de 1978 por sufragio universal directo de los ciudadanos de cada isla, la cláusula de exclusión también está fijada en el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en el distrito. Tal conclusión resulta indubitada de la lectura del artículo 201.3 LOREG (dentro del título IV)¹⁷³, que establece que “la elección de los consejeros insulares se realiza mediante el procedimiento previsto para la elección de los concejales, pero cada isla constituye una circunscripción electoral”¹⁷⁴. Así lo reconoció de forma expresa la Sentencia de la Audiencia Territorial de Las Palmas de Gran Canaria de 8 de julio de 1987, al indicar que debía aplicarse la barrera del cinco por ciento establecida en el artículo 180 de la LOREG (para las elecciones municipales) y no la barrera del tres por ciento establecida por el artículo 163.1 de la misma Ley (para las elecciones de diputados al Congreso)¹⁷⁵. Justificó la Audiencia Territorial dicha diferencia en la cláusula de exclusión afirmando que, “si bien resultan igualmente constitucionales ambas barreras electorales, son porcentualmente distintas, sin duda en función de la mayor representatividad exigible en los órganos legislativos (tres por ciento), que en los puramente administrativos y ejecutivos (cinco por ciento), en los que —en atención a sus funciones— hay que incluir a los Cabildos Insulares”.

172.- *Ibidem*, págs. 175-176. Un excelente estudio de los partidos políticos durante la Transición Política es el de los profesores Jorge DE ESTEBAN ALONSO y Luis LÓPEZ GUERRA: *Los partidos políticos en la España actual*, Planeta, Barcelona, 1982.

173.- Bajo el rótulo: “Disposiciones especiales para la elección de Cabildos Insulares canarios” (art. 201).

174.- Sobre el régimen electoral de los Cabildos canarios, cfr. SUAY RINCÓN, José: “Especificidades de las Diputaciones Provinciales y Cabildos Insulares”, en *Elecciones locales*, INAP, Madrid, 1998, esp. págs. 201-206 y 209-213.

175.- Cfr. AIZPURU SEGURA, Ana: “Artículo 201 LOREG”, en *Comentarios a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General y a la Ley Orgánica de Referéndum* (coordinador: Manuel Delgado-Iribarren García-Campero), La Ley, Madrid, 2014, pág. 1.637.

5.3. La barrera electoral en las elecciones de los Consejos Insulares de Baleares

A diferencia de lo que sucede con los Cabildos canarios (que acabamos de analizar), la LOREG nada dispone en relación a los Consejos Insulares del Archipiélago Balear. Son, pues, únicamente el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares y las leyes que se han dictado en su desarrollo las que, en la actualidad, regulan el sistema electoral de los Consejos Insulares. A estas normas, pues, debemos acudir.

Los miembros de los Consejos Insulares de Baleares, desde el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007, también han pasado a ser elegidos directamente por los ciudadanos. En dichos comicios se utiliza, para limitar la proporcionalidad que ofrece la regla D'Hondt, una barrera electoral del *cinco por ciento* de los votos válidos emitidos en la circunscripción (esto es, en la isla respectiva). Veámoslo. Ante el referido silencio de la LOREG, el nuevo EAIB ha establecido que tres de los cuatro Consejos Insulares (los de Mallorca, Menorca e Ibiza) estarán integrados “por los consejeros elegidos en las respectivas circunscripciones, por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto mediante un sistema de representación proporcional respetando el régimen electoral general” (art. 64.1). En desarrollo de este precepto, el Parlamento de las Islas Baleares aprobó la Ley 7/2009, de 11 de diciembre, electoral de los Consejos Insulares, cuyo artículo 7.3 establece que, a efectos de la atribución de las plazas de consejeros electos, “no se tendrán en cuenta las candidaturas que no hayan obtenido, al menos, el cinco por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral correspondiente”. Porcentaje que ya fijaba la disposición transitoria séptima, punto 2-j, del nuevo EAIB de 2007, en tanto no estuviera aprobada la ley del Parlamento que, en aplicación del Estatuto, regulase la elección de los miembros de los Consejos Insulares.

Reconociendo la coherencia del legislador autonómico balear al establecer la misma cláusula de exclusión en las elecciones de los Consejos Insulares de Baleares que la que prevé la LOREG para las elecciones de los Cabildos canarios y para las demás elecciones locales, parte de la doctrina¹⁷⁶ —con toda lógica— ha mostrado su extrañeza por el hecho de que las elecciones de los Cabildos canarios (incluyendo la cláusula de exclusión del cinco por

176.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Aproximación...*, *op. cit.*, pág. 141; BARAS GÓMEZ, Montserrat y BOTELLA CORRAL, Juan: *El sistema...*, *op. cit.*, pág. 154; SESEÑA SANTOS, Laura: “Sistemas electorales locales”, en el libro colectivo *Estado democrático y elecciones libres: cuestiones fundamentales de Derecho electoral* (director: Fabio Pascua Mateo), Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2010, pág. 291.

ciento de los votos válidos emitidos) estén reguladas en la LOREG (título IV) y, en cambio, las elecciones a los Consejos Insulares de Baleares (incluyendo la referida barrera del cinco por ciento) no esté fijada en la Ley electoral del Estado, sino en una ley autonómica.

Esta disparidad de fuentes reguladoras de las elecciones de los gobiernos de las islas de las Comunidades Autónomas de Canarias y de Baleares (ley del Estado en la primera y ley autonómica en la segunda) puede explicarse, tal vez, en el hecho de que —en el momento en que se aprobó la LOREG— los Cabildos canarios ya se nutrían de consejeros elegidos por los ciudadanos, en tanto que los Consejos Insulares de Baleares estaban integrados por los parlamentarios autonómicos elegidos en cada isla. La explicación, como es lógico, no es justificación. Por ello, a nuestro juicio, la referida divergencia —entre la fuente normativa que regula las elecciones a los Cabildos canarios y la que hace lo propio con los Consejos Insulares de Baleares— debería corregirse, incorporando en la LOREG un título IV bis (con su solo artículo: el 201 bis) con el siguiente rótulo: “Disposiciones especiales para la elección de los Consejos Insulares de Baleares”. En dicho título debería incluirse, *mutatis mutandis*, un contenido similar al del título que se refiere a los Cabildos canarios. El no hacerlo así permitiría —sin perjuicio de lo que, en última instancia, pudiera decidir, en su caso, el Tribunal Constitucional— modificar aquella barrera del cinco por ciento, provocando en este punto una disonancia no justificada con las otras elecciones locales. Ninguna luz podemos obtener en este punto de la Exposición de Motivos de la citada Ley autonómica 7/2009, pues al referirse al artículo 7 —tras indicar que regula el aspecto clave de “la composición cuantitativa o numérica de cada uno de los tres Consejos Insulares mencionados”— afirma, con evidente pereza descriptiva, que regula “también otros aspectos complementarios en cuanto a la atribución de las plazas de consejeros electos a las diferentes candidaturas, de manera similar a lo previsto en el apartado 2.j de la disposición transitoria séptima del Estatuto”.

5.4. Alcance y efectividad real de la barrera establecida para las elecciones de los órganos de gobierno de los entes locales

A diferencia de lo que sucede con la barrera electoral establecida para las elecciones del Congreso de los Diputados, que —como hemos visto— solo puede tener eficacia real en las circunscripciones de Madrid y Barcelona (a causa de la pequeña magnitud de la inmensa mayoría de las circunscripciones y de la liviandad de la cláusula de exclusión —fijada en el tres por ciento—), la barrera fijada para las elecciones de los órganos de gobierno de los entes locales cumple, en numerosos casos, su función específica. En efecto, en este

ámbito, actúa realmente de cláusula de exclusión de los partidos pequeños a los que, sin embargo, la fórmula proporcional aplicada les otorgaba uno o varios escaños en base a los votos logrados.

La notable *eficacia* de la barrera electoral en las elecciones locales tiene una doble motivación. *En primer lugar*, porque el número de concejales que elige cada municipio o de consejeros insulares que elige cada Cabildo canario o Consejo Insular balear es, en la mayoría de los casos, muy superior al número de diputados al Congreso que corresponde a cada provincia (como es obvio, el efecto de exclusión de candidatos será mayor cuantos más concejales o consejeros integren el órgano de gobierno local). *En segundo lugar*, porque la barrera electoral en las elecciones locales es dos puntos más elevada que en las elecciones generales, subiendo del tres al cinco por ciento¹⁷⁷. Las razones de esta mayor eficacia, de la barrera electoral en las elecciones locales que en las generales, han sido sintetizada por el profesor Fernández Segado¹⁷⁸ con estas palabras: “Si a este incremento porcentual de la «cláusula de exclusión» se une el hecho de que la misma operará, en un buen número de supuestos, sobre circunscripciones de tamaño elevado, puede llegarse a la conclusión de que la operatividad de esta variable del sistema electoral puede ser mucho mayor que la que ella misma nos ofrece en las elecciones” a la Cámara Baja. Las consecuencias de esta eficacia excluyente serán —a juicio de este autor— que, “aparte de actuar ya como potencial disuasor psicológico frente a las mínúsculas formaciones, actuará efectivamente” respeto de algunos partidos políticos o coaliciones electorales¹⁷⁹.

En consecuencia, aplicando la fórmula de Arend Lijphart, que ya hemos estudiado en un epígrafe anterior¹⁸⁰, podemos afirmar que una barrera electoral del cinco por ciento ya es efectiva en una circunscripción que tiene

177.- Con criterio análogo, el profesor Manuel MARTÍNEZ SOSPEDRA (“Las cláusulas...”, *op. cit.*, pág. 1.923) afirma que, “en razón de dos factores, el mayor tamaño del distrito y la mayor dimensión de la barrera, sí tendrá efecto de exclusión [*la barrera electoral en las elecciones locales*] del que carece en el caso de las [*elecciones*] legislativas”.

178.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “El régimen jurídico...”, *op. cit.*, pág. 175. En el mismo sentido se expresa en su obra (*Aproximación...*, *op. cit.*, págs. 135-136), cuando afirma que, en las elecciones municipales, la LOREG “eleva en dos puntos porcentuales la entidad cuantitativa de la «cláusula de exclusión». Tal circunstancia, unida al hecho de que ahora, en buen número de supuestos, la citada «barrera» va a operar sobre circunscripciones de tamaño elevado, va a convertir a esta variable en un elemento bastante eficaz”.

179.- Cfr. FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Aproximación...*, *op. cit.*, pág. 136.

180.- Cfr. *supra*: “3.1. Alcance y efectividad real de la barrera establecida para las elecciones al Congreso de los Diputados”.

asignados más de catorce escaños. Por el contrario, con este número de escaños o por debajo de él, a ningún partido con menos del cinco por ciento de los votos le correspondería un puesto en el reparto. Recordemos que la cifra de la barrera *implícita* se calcularía con la siguiente fórmula: setenta y cinco dividido por “n” más uno debe ser igual a la barrera establecida, en este caso, a cinco ($75/n + 1 = 5$), siendo “n” el número de escaños. Ello significa que, en teoría, *una circunscripción de catorce escaños es equivalente a poner una barrera legal del cinco por ciento*. Si, por el contrario, tenemos una circunscripción que elige quince representantes, la barrera implícita que comporta el número de escaños ya es inferior al cinco por ciento ($75/15 + 1 = 75/16 = 4'68\%$). Por lo tanto, en este último caso la barrera legal sí que tiene un efecto real, pudiendo impedir que un partido político obtenga los escaños que le corresponderían por aplicación de la fórmula proporcional. Por el contrario, si la barrera implícita es igual o mayor que la barrera legal (5%), esta última carece de efecto real, pues ningún partido político con un apoyo popular por debajo de la misma sería llamado a ocupar un escaño. Ello ocurriría, pasando de las musas al teatro, en los municipios e islas cuyos órganos de gobierno tienen asignados menos de quince escaños. Por tanto, *a contrario sensu*, la barrera legal en las elecciones locales solo tiene eficacia real de exclusión en aquellos municipios o islas que eligen un número de representantes igual o superior a esta cifra.

APÉNDICE: ABREVIATURAS UTILIZADAS

A) Normas generales para todo el Estado

- Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política (LRP).
- Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales (RDLNE).
- Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales (LEL).
- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (CE).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG).

B) Estatutos de Autonomía

Los Estatutos de Autonomía actualmente en vigor, ordenados de forma cronológica por la fecha de creación de la respectiva Comunidad Autónoma, han sido aprobados por las siguientes leyes orgánicas:

- 1) *País Vasco*: Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (EAPV).
- 2) *Cataluña*: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC).
- 3) *Galicia*: Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia (EAG).
- 4) *Andalucía*: Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (EAAN).
- 5) *Principado de Asturias*: Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias (EAAS).
- 6) *Cantabria*: Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Cantabria (EACA).
- 7) *La Rioja*: Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja (EALR).
- 8) *Región de Murcia*: Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EARM).
- 9) *Comunidad Valenciana*: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (EACV).
- 10) *Aragón*: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (EAAR).
- 11) *Castilla-La Mancha*: Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACLM).
- 12) *Canarias*: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (EACC).

- 13) *Navarra*: Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (EANA).
- 14) *Extremadura*: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (EAEX).
- 15) *Islas Baleares*: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (EAIB).
- 16) *Comunidad de Madrid*: Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM).
- 17) *Castilla y León*: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (EACYL).

C) Leyes electorales autonómicas

En la actualidad, las leyes electorales autonómicas —que han sido objeto de numerosas reformas— son las siguientes¹⁸¹:

- 1) *País Vasco*: Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco (LEPV).
- 2) *Galicia*: Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia (LEG).
- 3) *Andalucía*: Ley 1/1986, de 2 de enero, electoral de Andalucía (LEAN).
- 4) *Principado de Asturias*: Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias (LEAS).

181.- *Cataluña*, aunque resulte sorprendente, hoy todavía carece de ley electoral propia. Precisamente por ello, sigue siendo de aplicación la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de 1979 (declarada expresamente vigente por la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de 2006), que establece unas normas provisionales “en tanto una ley de Cataluña no regule el procedimiento para las elecciones al Parlamento”. En concreto, de acuerdo con lo establecido en el punto cinco de la indicada disposición transitoria cuarta del Estatuto de 1979, “en todo aquello que no esté previsto” en la misma, son “de aplicación las normas vigentes para las elecciones legislativas al Congreso de los Diputados” (actualmente las de la LOREG).

- 5) *Cantabria*: Ley 5/1987, de 27 de marzo, de elecciones al Parlamento de Cantabria (LECA).
- 6) *La Rioja*: Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones al Parlamento de La Rioja (LELR).
- 7) *Región de Murcia*: Ley 2/1987, de 24 de febrero, electoral de la Región de Murcia (LERM).
- 8) *Comunidad Valenciana*: Ley 1/1987, de 31 de marzo, electoral valenciana (LECV), en lo que no esté derogada por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.
- 9) *Aragón*: Ley 2/1987, de 16 de febrero, electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón (LEAR).
- 10) *Castilla-La Mancha*: Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha (LECLM).
- 11) *Canarias*: Ley 7/2003, de 20 de marzo, de elecciones al Parlamento de Canarias (LECC).
- 12) *Navarra*: Ley Foral 16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra (LENA).
- 13) *Extremadura*: Ley 2/1987, de 16 de marzo, de elecciones a la Asamblea de Extremadura (LEEX).
- 14) *Islas Baleares*: Ley 8/1986, de 26 de noviembre, electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (LEIB).
- 15) *Comunidad de Madrid*: Ley 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid (LECM).
- 16) *Castilla y León*: Ley 3/1987, de 30 de marzo, electoral de Castilla y León (LECYL).