

LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS
(COMENTARIO AL LIBRO DE JOAN OLIVER ARAUJO) ¹

Francisco Javier Díaz Revorio
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo)

¹ Joan Oliver Araujo, *Los sistemas electorales autonómicos*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2011.

I

Los problemas relativos al sistema electoral son siempre cuestiones de gran trascendencia en el ámbito de cualquier ordenamiento constitucional y de cualquier sistema político. En España, y tras diversos estudios vinculados al sistema (entonces novedoso para nosotros) establecido poco antes de la Constitución de 1978, y que luego se ha reproducido en las Comunidades Autónomas, el interés del tema parecía haber decaído. Pero en los últimos años estas cuestiones han vuelto a cobrar un gran protagonismo, no solo -y acaso no tanto- en el ámbito de la doctrina jurídica, sino también, y sobre todo, en el debate político y social. Y ello por las críticas que desde diversos sectores se han venido realizando a los defectos y posibles distorsiones que nuestro sistema produce, sobre todo si sus resultados se valoran en contraste con un objetivo ideal de proporcionalidad total entre votos y escaños obtenidos por cada formación, o entre votos necesarios para obtener un escaño en cada circunscripción.

Esta preocupación por el sistema electoral se ha manifestado recientemente de forma más evidente, tanto por las propuestas de reforma que han comenzado a hacer diversas formaciones políticas, como por el protagonismo alcanzado por diversos movimientos sociales preocupados por una profundización de la democracia en nuestro país y en otros sistemas similares, y entre cuyas propuestas concretas se ha incorporado también la de reformar el sistema electoral para corregir las citadas distorsiones o desequilibrios que el mismo puede provocar. Desde mi punto de vista, y aunque siempre es saludable la preocupación por mejorar la calidad democrática de un sistema y, ya en el ámbito específicamente electoral, por lograr resultados razonablemente proporcionales, o al menos descartar resultados manifiestamente desproporcionados, discriminatorios o injustos, o por introducir fórmulas que acerquen a representantes y representados, no es posible compartir aquellas posturas que, paralelamente al planteamiento de legítimas propuestas de reforma, intentan deslegitimar el modelo actual y sus resultados, intentando negar representatividad a las cámaras parlamentarias elegidas democráticamente de acuerdo con la Constitución y la legislación vigente. En todo caso, conviene recordar que la preocupación jurídico-política e institucional por el sistema electoral y su reforma había encontrado ya, antes de estas últimas propuestas sociales y políticas, exponentes anteriores muy sólidos y dignos de consideración, como por ejemplo el *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*, de 24 de febrero de 2009 ².

² Puede consultarse *on line* en <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf> (fecha de consulta, 1-12-2012).

El interés y la actualidad que ha recobrado la temática electoral en los últimos años no se limita a las elecciones generales, sino que afecta a todo tipo de procesos y, de forma particularmente notoria, a los sistemas electorales autonómicos. Una visión global de los mismos nos muestra a mi juicio una curiosa paradoja: por un lado, los sistemas electorales autonómicos han seguido tan de cerca los elementos esenciales del sistema electoral del Congreso, que podría decirse que todos ellos mantienen sus mismas características tanto en lo relativo a la fórmula (todos ellos han introducido la llamada regla d'Hondt) como a las listas (cerradas y bloqueadas), y casi todos en lo relativo a la circunscripción provincial (con las excepciones de Murcia y Asturias). Pero por otro lado, las dificultades y distorsiones planteadas por estos sistemas no solo han sido las que se han originado en las elecciones al Congreso (que podríamos denominar "la madre de todos los modelos"), sino que se han incrementado al plantearse otra serie de circunstancias que, desde el punto de vista del estudioso, han "enriquecido" la casuística de nuestros temas electorales, aunque desde el punto de vista práctico han generado nuevos problemas que han provocado soluciones o respuestas, tanto políticas como jurídicas. Es decir, a pesar de la muy acusada similitud entre los sistemas electorales autonómicos y el del Congreso, la tipología de los problemas de interés que han planteado los sistemas electorales autonómicos ha sido considerablemente más amplia. Ello es debido, a mi juicio, a diversos factores:

a) en primer lugar, a las pequeñas variantes en los elementos esenciales que los sistemas electorales autonómicos han incorporado, como la ya mencionada de circunscripciones infraprovinciales (aunque sea en muy pocos casos), o el establecimiento en algunos supuestos de barreras electorales diferentes (y a veces considerablemente más elevadas) a las establecidas en las elecciones al Congreso. En este mismo ámbito podría incluirse también alguna relevante innovación de algunos sistemas electorales autonómicos, como fue la introducción de mecanismos para imponer la paridad entre sexos en las candidaturas electorales, elemento introducido antes por la legislación de algunas Comunidades Autónomas, entre ellas las de Castilla-La Mancha y las Islas Baleares, que por la del Estado. E incluso tras la aprobación de esta regulación estatal mediante la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, se han mantenido en algunos casos fórmulas diferentes en algunas Comunidades Autónomas, posibles según las previsiones de esta ley estatal en tanto sean más favorables al objetivo de la paridad.

b) En segundo lugar, y creo que este elemento es mucho más significativo, los problemas específicos de algunos sistemas autonómicos han venido no tanto por la diferencia en los elementos, como por una diferente manera de combinar

los mismos, y en este caso, de forma muy destacada han de citarse las numerosas variantes autonómicas existentes a la hora de establecer el número de diputados que corresponden a cada circunscripción. En este aspecto hay que buscar fórmulas que permitan combinar el objetivo de la proporcionalidad con el de la “representación de las diversas zonas del territorio”, ambos establecidos en el artículo 152.1 de la Constitución. Aquí el Derecho Electoral autonómico comparado nos ofrece diversas alternativas, planteando en mi opinión más problemas aquellas que pasan por el establecimiento, estatutario o legal, de un número fijo de diputados por provincia, y que podrían llegar a generar supuestos de inconstitucionalidad sobrevenida.

c) En tercer lugar, y aunque parece que cabría apuntar más este factor hacia el futuro que a la regulación actual de los sistemas autonómicos, en el contexto de austeridad institucional que estamos viviendo en tiempos recientes, algunas Comunidades han anunciado ya formalmente la reforma de sus regulaciones electorales con el objetivo de reducir de forma significativa el número de diputados de su institución parlamentaria. Aunque tampoco han faltado propuestas en una línea similar para el Congreso, en el momento de escribir estas líneas las mismas no parecen tener viabilidad próximamente, de manera que parece que también aquí algunas Comunidades Autónomas van a iniciar nuevos pasos que a su vez plantearán nuevos problemas, esencialmente la manera de combinar esas propuestas de restricción y austeridad con el principio de proporcionalidad y de representación de las distintas zonas del territorio, asegurando además el cabal cumplimiento de sus funciones por la institución parlamentaria.

II

Hay, por tanto, un amplio elenco de temas del mayor interés en la regulación de los sistemas electorales autonómicos, algunos de los cuales, como es sobradamente conocido, han tenido y tienen plena actualidad en Castilla-La Mancha, como también la han de tener las reformas que aquí se anuncian para un futuro próximo.

El libro “Los sistemas electorales autonómicos” de Joan Oliver Araujo tiene, en este contexto, la gran virtud de la oportunidad. Pero también, y aunque pueda parecer paradójico, está llamado a ser una referencia permanente en la materia, por su carácter global, completo, metódico y exhaustivo. Como destaca Luis López Guerra en el prólogo del trabajo, el alcance e interés de los temas abordados dan al trabajo un valor más amplio, que excede del propio de su objeto específico:

“el presente libro representa en realidad, más allá de su objeto inmediato, una valiosa aportación al estudio del Derecho electoral general”³.

Se trata, por tanto, de una obra de gran solidez cuyo valor y alcance es muy elevado, en consonancia con su objeto y con el tratamiento riguroso del mismo. Pero desde luego, el ámbito en el que la obra realiza una aportación absolutamente original y novedosa es el propio de los sistemas electorales autonómicos, como su título sugiere, e incluso, con una perspectiva más amplia, en todos los aspectos propios del Derecho Electoral de las Comunidades Autónomas, incluyendo también el procedimiento electoral. En este ámbito, y aunque es cierto que han existido algunos acercamientos doctrinales previos⁴, la verdad es que los mismos han sido en general parciales, bien porque se han centrado en un solo problema, o bien en el análisis específico del sistema electoral en una sola Comunidad Autónoma. La obra que vengo comentando, en cambio, tiene una perspectiva global en cuanto a los sistemas estudiados, y también en cuanto a los ámbitos del Derecho Electoral que considera, adquiriendo de esta manera un cierto alcance enciclopédico, y ocupando sin duda el primer lugar en nuestra doctrina en lo relativo al análisis global de los sistemas electorales autonómicos.

Este libro destaca además por el orden y la sistemática elegidos. En lugar de llevar a cabo un desarrollo específico de cada uno de los sistemas electorales autonómicos, se ha preferido abordar los diferentes aspectos temáticos desde una perspectiva comparada, siguiendo un meditado orden lógico que, tras una aproximación general al tema de los sistemas electorales, y un capítulo dedicado a aspectos generales de los sistemas electorales autonómicos, pasa por el análisis del cuerpo electoral en las elecciones autonómicas, para aproximarse a la temática de la circunscripción electoral, la fórmula, las listas, las barreras electorales, y finalmente el procedimiento electoral y las garantías del mismo. Todo ello configura un auténtico manual de Derecho Electoral autonómico, en el que la metodología comparada se utiliza de un modo idóneo, no con el objetivo de llevar a cabo una aproximación individualizada a cada Comunidad, sino con la idea (mucho más acertada, a mi juicio) de analizar los distintos bloques temáticos buscando los problemas comunes, pero también distinguiendo las peculiaridades y especialida-

³ Luis López Guerra, “Prólogo” a *Los sistemas electorales autonómicos*, cit., pág. 17.

⁴ La bibliografía utilizada por el propio libro que vengo comentando es tan amplia que me ahorraría cualquier cita, aunque quiero mencionar al menos, por su vinculación a Castilla-La Mancha, el muy interesante trabajo de Tomás Vidal Marín, *Sistemas electorales y Estado autonómico. Especial consideración del sistema electoral de Castilla-La Mancha*, Ediciones Parlamentarias de Castilla-La Mancha, Cortes de Castilla-La Mancha, Toledo, 2006, aunque hay que tener en cuenta las reformas posteriores en nuestra legislación.

des de cada Comunidad en los momentos en los que ello es procedente. El análisis de los distintos bloques temáticos no se limita, además, a la consideración de los aspectos generales o meramente teóricos, sino que la perfecta sistemática es compatible con la introducción del análisis de los aspectos y problemas específicos que la aplicación de las distintas normativas ha ido poniendo de relieve, de manera que en la obra en examen están presentes todos y cada uno de los problemas actuales de los sistemas electorales autonómicos, a los que sucintamente antes he hecho referencia, así como muchos otros que la experiencia de décadas de aplicación de la legislación ha puesto de relieve.

Por lo demás, la obra de este catedrático de la *Universitat de les Illes Balears* destaca por la amplitud de las fuentes utilizadas, de manera que puede decirse que la misma utiliza probablemente la práctica totalidad de las obras doctrinales relevantes en la materia, publicadas en España antes de la fecha de edición de este trabajo, así como la jurisprudencia constitucional aplicable, que es además objeto de valoración y comentario específico cuando ello resulta oportuno. Como ha destacado Alberto Oehling de los Reyes, el profesor Oliver realiza este análisis jurisprudencial “con inteligencia y su buen sentido jurídico, sin prejuicios políticos o tributos a lo políticamente correcto”⁵. Todo ello, además de la utilización de toda la normativa aplicable, tanto estatal como autonómica, y de las instrucciones y acuerdos de la Junta Electoral Central.

De este modo, tanto la definición del objeto de estudio, como el rigor metodológico, la magnífica sistemática y la enorme amplitud de las fuentes, configuran una obra de excelencia académica, que pasa a convertirse en la referencia doctrinal obligada para cualquier estudioso en la materia electoral, y en especial en el ámbito autonómico. Pero de todo lo que antes he dicho no se ha de deducir que el trabajo constituye un simple estudio descriptivo de los diversos temas y problemas que se abordan. Lejos de esta perspectiva, el autor toma partido cuando lo considera oportuno, proponiendo reformas y vías para hacer frente y resolver los distintos problemas. Como es propio de un académico independiente, el resultado del trabajo no consiste solamente en la detección y análisis de los distintos problemas y de las soluciones doctrinales o jurisprudenciales a los mismos, sino que el autor, ayudándose en las distintas fuentes aplicables, busca la respuesta más adecuada a cada problema, realizando las críticas oportunas allí donde procede, y hallando soluciones y propuestas propias, sin perder nunca la neutralidad e independencia del científico ni caer en el mero subjetivismo. Por todo ello, esta obra,

⁵ Alberto Oehling de los Reyes, “Comentario a Joan Oliver Araujo, *Los sistemas electorales autonómicos*”, en *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, nº 16, 2012, pág. 708.

sin perjuicio de su pretensión de globalidad y de su carácter enciclopédico al que ya he hecho referencia, constituye también un auténtico trabajo de investigación.

III

Por último, quisiera dedicar unas líneas a la contextualización de este trabajo en la trayectoria académica e investigadora de su autor, así como en el conjunto de la doctrina española. Joan Oliver Araujo es Catedrático de la Universidad de las Islas Baleares (desde 1992), de la que fue Secretario General, así como Consejero del Consejo Consultivo de esta Comunidad, del que fue Presidente. En su trayectoria investigadora ha recibido numerosos premios, como el Extraordinario de Doctorado o el Nicolás Pérez Serrano, y precisamente el libro que vengo comentando recibió *ex aequo* el Premio Josep María Vilaseca i Marcet en su tercera edición en 2010. Su trayectoria investigadora se ha centrado en los más diversos aspectos del Derecho Constitucional, y en la misma cabe destacar a mi juicio su carácter innovador y su capacidad para llevar a cabo una visión global de los problemas, con la perspectiva adecuada. Su tesis doctoral sobre el recurso de amparo fue la primera investigación completa y sistemática sobre esta materia en nuestro actual ordenamiento constitucional. Posteriormente ha abordado aspectos como la objeción de conciencia al servicio militar o el sistema político en la Constitución de 1931. También ha publicado algunos de sus trabajos periodísticos en la obra *La Constitución día a día*, tirant lo blanch, 2003.

Los sistemas electorales autonómicos es, por tanto, una obra de plena madurez académica, escrita por uno de los más prestigiosos constitucionalistas españoles, y que abarca un tema medular en nuestra disciplina, que sin embargo no había recibido hasta este momento el tratamiento global y sistemático del que es objeto ahora. El autor demuestra una vez más su visión para analizar con rigor y de forma sistemática los temas, detectar los problemas y ofrecer propuestas y soluciones.

La obra va a ocupar durante mucho tiempo un lugar preeminente en nuestra doctrina constitucional, y se hace imprescindible para cualquier estudioso o persona interesada en la materia electoral, y en especial en los sistemas electorales autonómicos. Ya he apuntado la trascendencia que este tema ha tenido y tiene en la doctrina jurídica, pero también en nuestra vida social y política. Ahora cabe añadir que esta importancia se va a mantener, y probablemente incrementar en el futuro más inmediato, para el que ya se anuncian diversas reformas de calado en la materia.

Huelga decir que precisamente en Castilla-La Mancha la cuestión ha tenido particular interés, después de sucesivas reformas de la legislación electoral, que en algún caso han provocado pronunciamientos específicos del Tribunal Constitucional. Con posterioridad a la publicación de este libro, nuestra ley electoral ha vuelto a reformarse en 2012, habiendo sido objeto dicha reforma de un nuevo recurso ante el Tribunal Constitucional. Y recientemente la presidente de la Comunidad ha anunciado nuevas y más relevantes reformas en el ámbito electoral, que afectarán probablemente al número de diputados y su distribución por circunscripciones, aspecto que puede implicar incluso la reforma del Estatuto de autonomía. Hay que decir que, tras la publicación del libro de Joan Oliver, ningún acercamiento científico a la materia puede hacerse sin el conocimiento de esta obra.