CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA

Dictamen 503/2026
Expediente 405/2026

Presidenta
Hble. Sra.
D.ª Margarita Soler Sánchez

Conselleres y Consellers
Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.
D. Enrique Fliquete Lliso
D.ª M.ª del Carmen Pérez Cascales
D. Joan Carles Carbonell Mateu
D. Francisco Javier de Lucas Martín
D.ª Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General
Ilmo. Sr.
D. Joan Tamarit i Palacios

M. Excma. Sra.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada el día 1 de julio de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.M.E., de fecha 9 de junio de 2026 (Registro de entrada del día 10 de junio) el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen formulada por Les Corts Valencianes, sobre la Proposición de Ley de iniciativa popular para la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

I
ANTECEDENTES

Del examen del expediente administrativo remitido se desprende lo siguiente:

Primero.- Con fecha 8 de abril de 2025 se presentó una iniciativa legislativa popular (ILP) para la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

El escrito de presentación de la expresada iniciativa se firmó por dos personas físicas, una de las cuales, el Sr. A..., actúa como persona física y como representante de una entidad jurídica (X...).

La propuesta de iniciativa legislativa propone la siguiente modificación:

"Artículo único. *Modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, cuya redacción quedaría como sigue:*

"Artículo 12. La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral provincial, b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las respectivas candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo II. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan".

La propuesta se acompaña de una "exposición de motivos".

Segundo.- En fecha 11 de abril de 2025 la Asesoría Jurídica de Les Corts emitió informe en el que puso de manifiesto, tras el examen de la iniciativa presentada, que no cumplía con los requisitos necesarios para su admisibilidad, siendo necesario su subsanación mediante la presentación de determinados documentos relacionados en dicho informe.

A la vista del informe de la Asesoría Jurídica y en uso de las atribuciones prevista en el artículo 6 de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante Les Corts, la Mesa de Les Corts, en la reunión de 15 de abril de 2025, tomó conocimiento de la iniciativa y acordó requerir a los firmantes para su subsanación mediante la aportación de documentos.

Tercero.- Efectuada la oportuna subsanación por la Comisión promotora de la iniciativa por escrito de 5 de mayo de 2025, la Asesoría Jurídica emitió nuevo informe, de 5 de mayo de 2025, en el que concluyó:

"*De l'anàlisi realitzat de la documentació presentada es conclou que la proposta d'iniciativa legislativa popular per a la reforma de la Llei 1/1987, de 31 de març, Electoral valenciana, promoguda per «X...» i presentada pel Sr. A... i dos persones més una vegada corregides les deficiències formals detectades, pot ser admesa a tràmit per la Mesa i, en conseqüència, ser tramesa a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana als efectes previstos en l'article 8 de la Llei 10/2017".*

Cuarto.- Conforme al referido informe de la Asesoría Jurídica, la Mesa de Les Corts acordó, en la sesión del día 6 de mayo de 2025, admitir a trámite la propuesta de iniciativa legislativa popular y remitir el expediente a la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana y a las oficinas del Censo Electoral de Castellón, Valencia y Alicante, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 8.1 de la Ley 10/2017, de 11 de mayo, de la Generalitat.

Quinto.- Tras la oportuna certificación, de 1 de mayo de 2026, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, que acreditó la superación de las 10.000 firmas válidas recogidas por la comisión promotora, la Mesa de Les Corts Valencianes, en la reunión de 12 de mayo de 2026, acordó:

"Primero. Iniciar la tramitación parlamentaria de la iniciativa legislativa popular para la aprobación de una modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral valenciana (RE número 45.505, con subsanación RE núm. 46.632).

Segundo. Remitir al Consell el texto de la proposición de ley para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración y, en su caso, sobre la conformidad a la tramitación si existe afectación a los créditos o ingresos presupuestarios, en el plazo de quince días hábiles desde la publicación del texto en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes.

Tercero. Abrir, igualmente, un plazo de cinco días hábiles a los efectos de que los grupos parlamentarios propongan a la Mesa de Les Corts Valencianes la solicitud al Consell Jurídic Consultiu de dictamen sobre la iniciativa legislativa popular.

La solicitud, si procede, de este dictamen comportará la suspensión durante un período máximo de diez días hábiles del plazo para que el Consell emita su criterio.

Tercero. Publicar el presente acuerdo en el Butlletí Oficial de Les Corts Valencianes y ponerlo en conocimiento de la comisión promotora de la iniciativa legislativa popular"

Sexto.- Mediante escrito de 27 de marzo de 2026, los respectivos Síndics de dos Grupos Parlamentarios de Les Corts solicitaron a la Mesa recabar el dictamen del Consell Jurídic Consultiu, de conformidad con el artículo 11 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación de dicha Institución y con la Resolución de Presidencia 8/X, de 2 de marzo de 2021.

Séptimo.- La Mesa de Les Corts, en la reunión de 9 de junio de 2026, vista la citada solicitud, acordó solicitar al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con carácter urgente, la emisión de dictamen acerca de la propuesta de normativa fruto de la iniciativa legislativa popular para la modificación de la Ley 1/1987.

Octavo.- Constan en el expediente remitido los documentos siguientes:

1. Iniciativa Legislativa Popular para la modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana (RE-Número 45.505, con subsanación RE número 46.632 presentada el 8 de abril de 2025).

2. Informe de la Asesoría Jurídica de Les Corts Valencianes, de 11 de abril de 2025, sobre los requisitos de admisibilidad a trámite de la iniciativa.

3. Acuerdo 1.328/XI, de 15 de abril, de la Mesa de Les Corts Valencianes, en el que se solicita a la comisión promotora la subsanación de la documentación presentada.

4. Comunicación a la comisión promotora del Acuerdo 1328/XI.

5. Corrección de errores de la iniciativa legislativa popular (RE número 46.632).

6. Informe de la Asesoría Jurídica de Les Corts Valencianes, de 5 de mayo de 2025.

7. Acuerdo 1.353/XI, de 6 de mayo, de la Mesa de Les Corts Valencianes, sobre la admisión de la propuesta de iniciativa popular.

8. Resolución 67/2025, de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana, sobre el plazo de los ocho meses para la recogida de firmas.

9. Comunicaciones de la Resolución 67/25 de las Oficinas del censo electoral de Alicante, Castellón y València, a la comisión promotora y la Mesa de Les Corts valencianes.

10. Solicitud de prórroga del plazo de recogida de firmas (RE núm. 66.188).

11. Acuerdo 1.855/XI, de la Mesa de Les Corts Valencianes, de 17 de febrero de 2026, de concesión de prórroga del plazo de recogida de firmas.

12. Comunicación del Acuerdo 1855/XI a la comisión promotora y a la Presidencia de la Junta Electoral de la Comunitat Valenciana.

13. Acta de recuento público de las firmas.

14. Remisión a la Mesa del acto de recuento de las firmas.

15. Acuerdo 2063/XI, de 12 de mayo de 2026, de inicio de la tramitación parlamentara y de la apertura del plazo para la solicitud del dictamen al Consell Jurídic Consultiu.

16. Comunicación a los grupos parlamentarios, a la comisión promotora y al Consell del Acuerdo 2063/XI.

17. Solicitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu por dos grupos parlamentarios y su petición a este Consell.

Se adjunta la propuesta de iniciativa legislativa popular para la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana.

II
CONSIDERACIONES

Primera.- **Carácter del dictamen**.

El presente dictamen se emite al amparo del artículo 11.3 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, introducido por la Ley 11/2018, de 21 de mayo, conforme al cual, admitida a trámite una iniciativa legislativa popular, la Mesa de Les Corts podrá recabar dictamen de esta Institución sobre la adecuación de la proposición legislativa a las normas de superior jerarquía, al Derecho de la Unión Europea, a la legislación básica aplicable y a las exigencias de la técnica normativa.

El carácter jurídico de este dictamen debe interpretarse, como se expuso en el Dictamen 235/2026, de forma sistemática, atendiendo tanto a la rúbrica del artículo 11 ("Consultas facultativas a propuesta de Les Corts") como a la remisión que el propio precepto efectúa al procedimiento previsto para las consultas facultativas y a lo dispuesto en el apartado cuarto de la Resolución de Presidencia 8/X, de 2 de marzo de 2021. De la interpretación conjunta de dichas normas se desprende que la solicitud del dictamen no constituye un trámite de activación automática, sino que depende de la iniciativa de los sujetos parlamentarios legitimados y del correspondiente acuerdo de la Mesa de Les Corts, con la conformidad de la Junta de Síndics.

En consecuencia, el dictamen presenta un carácter mixto: su solicitud tiene carácter facultativo, al depender de la voluntad de los órganos parlamentarios legitimados; sin embargo, una vez acordada su emisión conforme al procedimiento legalmente establecido, el dictamen se integra preceptivamente en la tramitación parlamentaria, produciendo los efectos previstos en el artículo 11.3 de la Ley 10/1994, entre ellos la suspensión del procedimiento legislativo en los términos del artículo 22.1.d) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En el presente supuesto, como consta en los antecedentes, la Mesa de Les Corts Valencianes, en su sesión de 9 de junio de 2026, acordó solicitar, previa solicitud de dos grupos parlamentarios, dictamen de este Consell Jurídic Consultiu sobre la proposición de ley derivada de la iniciativa legislativa popular para la modificación de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, por lo que la presente consulta se formula al amparo del citado artículo 11.3 de la Ley 10/1994 y de la Resolución de Presidencia 8/X, de 2 de marzo de 2021.

La petición se ha efectuado con carácter **urgente**.

<u>Segunda</u>.- Objeto de la Proposición de Ley de iniciativa popular.

La Proposición de Ley, de iniciativa popular, sometida a consulta, tiene por objeto la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral valenciana.

En la "*exposición de motivos"* de dicha iniciativa señala lo siguiente:

"Con la aprobación del Estatuto de autonomía el 1982, el pueblo valenciano se constituyó como comunidad autónoma para ejercer el derecho al autogobierno que reconoce la Constitución.

El propio Estatuto de autonomía indica que la Comunitat Valenciana tiene como objetivo la consecución del autogobierno en los términos de este estatuto,

reforzar la democracia y garantizar la participación de toda la ciudadanía en la realización de sus fines.

Manifestación esencial de esta participación es precisamente el ejercicio del derecho de los valencianos y valencianas a designar, por vía electoral, a los y las representantes de la soberanía autonómica en la institución básica de la cual emanan el resto de instituciones que integran el conjunto de la Generalitat: las Corts Valencianes. Para la concreción de este y otros aspectos del sistema electoral, el artículo 24 del Estatuto remitió a la aprobación de una ley electoral valenciana. La reforma del Estatuto de autonomía aprobada en 2006 comportó importantes cambios en estos principios. El número de diputados y diputadas se fijó en un mínimo de 99 y se eliminó la referencia a la barrera electoral.

El 31 de marzo de 1987 se aprobó en el parlamento valenciano la Ley Electoral Valenciana que ha regulado las diferentes convocatorias para la elección de las Corts Valencianes. Esta regulación seguía los principios recogidos en el Estatuto de autonomía, que establecía un número de diputados y diputadas entre 75 y 100; los criterios para la distribución territorial de los diputados y diputadas de las Corts Valencianes mediante circunscripciones provinciales, y una barrera electoral para acceder a la representación parlamentaria del 5 % de los votos emitidos en el conjunto de las tres circunscripciones valencianas.

Las CC.AA. tienen atribuidas competencias exclusivas para la aprobación de las normas y procedimientos electorales cuya finalidad es la constitución de sus instituciones de autogobierno. Su base legal deriva de las disposiciones que informan este sistema normativo, que son la Constitución Española, los Estatutos de Autonomía, la Ley Electoral General, y las Leyes Electorales de la Comunidades Autónomas.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico perfila un orden jerárquico que sitúa a la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LOREG por encima de las leyes electorales autonómicas, pero todo este pack, sometido siempre a la estricta observancia de las normas cobijadas bajo el amparo del primero de los textos citados. Su Título Preliminar asienta el vasallaje de todos los ciudadanos y todos los poderes públicos al principio de legalidad, recordando que el Estado de Derecho, impone que todo el ejercicio de un poder público deba realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción.

La manifestación de la voluntad en las urnas, traslada a los gobernantes el título jurídico que contiene la decisión suprema de la soberanía popular, incuestionable y garante de la alternancia del espacio representativo.

De acuerdo con lo anterior, el diseño del refrendo autonómico centra el punto que más interesa a esta Iniciativa Legislativa Popular en la reglamentación de su "sistema electoral autonómico", que se ubica con un Título/apartado de los distintos cuerpos jurídicos destinados los procesos electorales de las Comunidades Autónomas. De manera que instando el mandato del Estatuto, y en el marco de los principios estatutarios, se propone a les Corts Valencianes impulsar esta modificación para adaptar la regulación electoral a las demandas de la sociedad valenciana que reclaman una democracia más abierta y más participativa.

En la línea de responder a estas demandas, la Iniciativa interesa una rebaja de la barrera electoral del 5 % del total de los votos emitidos a un 3 % de los votos válidos tanto en la circunscripción como en el conjunto de la Comunitat Valenciana. La propuesta de modificación implica acabar con una de las barreras electorales más duras del Estado y garantiza que las Corts Valencianes reflejen de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana.

El régimen democrático se edifica sobre la alternancia en el poder, y su credibilidad social se consagra mediante la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes. Poder destituir a estos, o cambiarlos mediante la sucesión pacífica, inviste de auctoritas a la sede popular otorgándole el caudillaje que le corresponde en su propio destino. Tal participación popular en la elección de los delegados de la encomienda ciudadana se convierte en la clave de bóveda del sistema representativo y de las condiciones para su provisión.

Queda, lo anterior, reflejado a través de los artículos 1.1 España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, artículo 1.2 la residencia de la soberanía nacional en el pueblo español, artículo 23.1 derecho fundamental de participación política, artículo 81.1 relativo al régimen electoral general y el artículo 149.1.1ª relativo al respeto del Estado en las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales.

Así las cosas, el art. 23 de la Constitución Española es el peldaño que da acceso al régimen plebiscitario autonómico, dando lugar a la participación política de la ciudadanía en su ámbito territorial, respetando la competencia del Estado sobre las condiciones esenciales del derecho de sufragio y su obligación de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de este derecho (art. 149.1.1ª). A partir de estos dos mandatos, se manifiestan las competencias de las Comunidades Autónomas para legislar el modo de elección de su Asamblea representativa, respetando los distintos censos electorales de cada una de sus provincias (art. 152.1). Seguidamente el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y reformado por 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, adquiere la competencia para tratar los temas electorales a través de la ley Electoral Valenciana.

Nuestra ley actual, Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, enmarca los criterios para la distribución territorial de los diputados y diputadas de les Corts Valencianes mediante circunscripciones provinciales, y fija una barrera electoral para acceder a la representación parlamentaria del 5 % de los votos emitidos en el conjunto de las tres circunscripciones valencianas.

Esta disposición impone unas barreras electorales que impiden que la ciudadanía valenciana en el ámbito del ejercicio de sus derechos garantizados por el Estado, sean objeto de un trato igual en lo referente a la expresión de su voluntad. La mayoría de edad de la ciudadanía demanda, en similitud con las

Comunidades Autónomas más avanzadas, precisa de una legislación acorde con el sentido del pluralismo político, y la participación política que el art. 9 de la Constitución otorga a la representación de la voluntad popular, reclamando una revisión de los barreras electorales, con el fin de dar debido cumplimiento a las garantías constitucionales de igualdad, participación ciudadana y pluralismo político (arts. 1, 6, 9.2, 14, 24 y concordantes del texto constitucional).

En atención a lo anteriormente expuesto la ciudadanía reivindica la modificación del art. 12 de la Ley Electoral Valenciana en aquellos aspectos que constituyen una traba anómala y un retroceso, consistentes en: 1) una rebaja de la barrera electoral del 5 % del total de los votos emitidos a un 3 %. 2) Que el cómputo se efectúe en cada circunscripción electoral, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 12, y 3) que dicho cómputo se efectúe sobre los votos válidos emitidos en cada circunscripción. Esta modificación del sistema electoral implica acabar con una de las barreras electorales más duras del Estado y garantiza que las Corts Valencianes reflejar de forma más fiel la pluralidad presente en la sociedad valenciana.

Hay que considerar, de forma muy llamativa, que la legislación electoral valenciana introduce un conjunto de barreras, que difiere del resto de leyes electorales autonómicas, distinguiéndose por los gravámenes que introduce. La cuota del cinco por ciento es el más elevado; el cómputo se efectúa sobre el total de los votos manifestados en la Comunidad Valenciana (no sobre cada una de las tres circunscripciones); y dicho cómputo se lleva a cabo no sobre los votos válidos, sino sobre todos los votos emitidos (válidos y nulos). Dificultad añadida que es ausente en el resto de legislaciones.

En definitiva la inclusión de las cláusulas límite sirve excluir a las formaciones de menor presencia con lo que se conculca la pluralidad participativa. Esta propuesta supone un importante avance hacia un sistema electoral más justo, igualitario y avanzado, y conecta con las demandas de la sociedad valenciana del siglo XXI mediante una interpretación moderna del principio de representación".

Tras la referida "exposición de motivos" se efectúa la propuesta siguiente:

***"Artículo único.** Modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, cuya redacción quedaría como sigue:*

"Artículo 12. La atribución de escaños de acuerdo con los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción electoral provincial, b) Se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las

respectivas candidaturas. c) Se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños, correspondientes a la circunscripción, formándose un cuadro similar al que aparece en el ejemplo práctico que se inserta en anexo II. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente. d) Cuando en la relación de cocientes, con aplicación en su caso de decimales, coincidan dos o más correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa. e) Los escaños correspondientes a cada candidatura se adjudican a los candidatos incluidos en ella por el orden de colocación en que aparezcan".

<u>Tercera</u>. Consideraciones generales sobre la competencia de la Generalitat Valenciana en materia electoral y el marco jurídico de la reforma propuesta.

En relación con la presente iniciativa legislativa debe analizarse, con carácter previo a cualquier otra consideración, el marco competencial que habilita a la Comunitat Valenciana para regular su propio sistema electoral. Y ello en la medida que la viabilidad jurídica de cualquier modificación de la legislación electoral autonómica exige comprobar previamente su adecuación al bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución Española, el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana y la legislación estatal básica aplicable.

Dicho esto, el punto de partida se encuentra en el artículo 152.1 de la Constitución Española, precepto que establece los principios fundamentales a los que debe ajustarse la organización institucional de las Comunidades Autónomas. Dicho artículo dispone que las Asambleas Legislativas autonómicas, en este caso, Les Corts, serán elegidas *"con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio"*. De este modo, la Constitución no impone un modelo electoral cerrado ni regula exhaustivamente los elementos que integran los distintos sistemas electorales autonómicos, sino que establece únicamente unos límites estructurales mínimos, consistentes en la exigencia de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, el carácter representativo de la Asamblea y la adopción de mecanismos de representación proporcional compatibles con la adecuada representación territorial.

Dentro de este marco constitucional corresponde a cada Comunidad Autónoma, a través de su respectivo Estatuto de Autonomía y de su legislación de desarrollo, configurar los elementos concretos de su sistema electoral. En el caso de la Comunitat Valenciana, esta competencia encuentra su fundamento en los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia de la

Comunitat Valenciana, aprobado por Ley Orgánica 5/1982 (modificado en el año 2006).

En particular, el artículo 23.1 del Estatut establece que Les Corts estarán integradas por un número de diputados y diputadas no inferior a noventa y nueve, elegidos mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto "*en la forma que determina la Ley Electoral Valenciana*". Esta remisión constituye el título jurídico que atribuye al legislador valenciano la competencia para desarrollar el sistema electoral autonómico y regular aquellos aspectos necesarios para la elección de la cámara representativa de la Comunitat Valenciana.

Por su parte, el artículo 24 del Estatut refuerza esta habilitación al disponer que la Ley Electoral Valenciana deberá ser aprobada mediante una votación final de conjunto por mayoría de dos tercios de Les Corts y deberá respetar determinadas garantías materiales relativas a la representación territorial, entre ellas, la existencia de circunscripciones provinciales, la atribución de un mínimo de veinte diputados o diputadas a cada provincia y la observancia de determinados criterios de proporcionalidad en la distribución de los escaños.

De la lectura conjunta de los artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia se desprende que este no establece, en su redacción vigente, ninguna barrera electoral específica para el acceso a la representación parlamentaria. Así, aunque la redacción originaria del Estatut contenía referencias al umbral electoral, la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/2006 eliminó cualquier previsión expresa sobre esta cuestión, dejando su regulación íntegramente a la Ley Electoral Valenciana. Como consecuencia de ello, la determinación de la existencia, cuantía y modalidad de la barrera electoral forma parte del ámbito de configuración normativa reservado al legislador autonómico.

Por consiguiente, la modificación propuesta no plantea, en principio, ninguna objeción desde la perspectiva de la distribución competencial entre el Estado y la Comunitat Valenciana. La Generalitat dispone de competencia para regular esta materia y para modificar el régimen actualmente vigente, puesto que la barrera electoral no constituye un elemento constitucional o estatutariamente predeterminado ni una materia reservada al legislador estatal.

Sentado lo anterior, procede examinar el régimen electoral valenciano actualmente vigente, a efectos de poder valorar posteriormente el alcance de la modificación objeto de la iniciativa legislativa.

<u>Cuarta</u>. Sobre el sistema electoral de la Comunitat Valenciana vigente y su trascendencia jurídica.

Una vez delimitado el marco competencial que habilita a la Generalitat Valenciana para regular el procedimiento de elección de Les Corts, procede examinar el sistema electoral actualmente vigente.

El sistema electoral valenciano se encuentra regulado fundamentalmente en la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, dictada en desarrollo de los citados artículos 23 y 24 del Estatut d'Autonomia. Nos encontramos ante una materia de especial importancia institucional, puesto que las reglas electorales determinan el mecanismo a través del cual la voluntad política del cuerpo electoral valenciano se transforma en representación parlamentaria y, en último término, en la composición de la institución básica de autogobierno de la Comunitat Valenciana, es decir, Les Corts.

La estructura del sistema vigente descansa sobre varios elementos que actúan conjuntamente y cuya interacción determina el resultado final de la representación parlamentaria.

Así, por una parte, el sistema se articula sobre la provincia como circunscripción electoral. El artículo 24 del Estatut d'Autonomia exige que la Ley Electoral Valenciana garantice un mínimo de "veinte diputados" por cada circunscripción provincial y distribuya el resto de los escaños de acuerdo con criterios de proporcionalidad respecto de la población, estableciendo además que la desproporción resultante no podrá exceder de la relación de uno a tres. Esta previsión estatutaria evidencia que el modelo valenciano no responde a una lógica exclusivamente demográfica, sino que incorpora también una dimensión territorial dirigida a asegurar la presencia efectiva de las tres provincias en la composición de la Cámara.

En segundo lugar, la atribución de escaños se realiza mediante la fórmula de reparto proporcional utilizada igualmente en las elecciones al Congreso de los Diputados y en la mayoría de los procesos electorales autonómicos. Esta fórmula constituye un mecanismo de representación proporcional, aunque no garantiza una equivalencia matemática exacta entre porcentaje de votos y porcentaje de escaños. No obstante, el elemento más característico del régimen valenciano es la cláusula electoral prevista en el artículo 12.a) de la Ley Electoral Valenciana. Dicho precepto establece que "*No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana*".

Este artículo 12 a) de la Ley 1/1987 impone la concurrencia de tres circunstancias.

La primera es la cuantía de la barrera, fijada en el cinco por ciento. La segunda es el ámbito territorial sobre el que se efectúa el cómputo, pues el

porcentaje no se calcula en cada circunscripción provincial, sino en el conjunto de la Comunitat Valenciana. Y la tercera es la base de cálculo utilizada por la ley, que toma como referencia los votos emitidos y no exclusivamente los votos válidos. La barrera electoral actúa, de este modo, como una condición previa de acceso a la representación, anterior incluso a la aplicación de la fórmula de reparto.

Ahora bien, la trascendencia jurídica e institucional de esta regulación debe examinarse desde la perspectiva de los principios constitucionales que concurren en todo sistema electoral democrático.

Por una parte, la existencia de un umbral mínimo de acceso a la representación constituye un mecanismo de racionalización del sistema parlamentario. Mediante esta técnica, el legislador condiciona el acceso al reparto de escaños a la obtención de un determinado nivel de apoyo electoral, exigiendo que las candidaturas acrediten una presencia política mínima en el ámbito autonómico. Este tipo de cláusulas persigue evitar una excesiva fragmentación de la Cámara y facilitar la articulación de mayorías parlamentarias operativas, objetivo que el Tribunal Constitucional -como se verá posteriormente- ha considerado legítimo al analizar la función de las barreras electorales dentro de los sistemas de representación proporcional.

Desde esta perspectiva, la regulación vigente persigue la concentración de la representación parlamentaria en aquellas candidaturas que han alcanzado un determinado grado de implantación electoral en el conjunto de la Comunitat Valenciana. La cláusula electoral no solo toma en consideración la intensidad del apoyo recibido por una candidatura, sino también su extensión territorial dentro del ámbito autonómico. El sistema incentiva, de esta forma, la existencia de proyectos políticos con capacidad de obtener respaldo en una parte significativa del territorio valenciano y no solo en ámbitos geográficos concretos.

Al mismo tiempo, la regulación vigente produce determinados efectos sobre el grado de proporcionalidad efectiva del sistema electoral. Como consecuencia de la exclusión previa de determinadas candidaturas, una parte de los votos emitidos puede no llegar a transformarse en representación parlamentaria. Esta circunstancia es una consecuencia inherente a toda cláusula electoral de exclusión. Precisamente mediante este mecanismo el legislador introduce una corrección sobre la proporcionalidad estricta, ponderando la representación política con otros objetivos institucionales igualmente legítimos.

Por otro lado, el hecho de que la barrera opere sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana mientras que el reparto de escaños se realiza provincialmente genera una dinámica específica de representación. El sistema no valora únicamente la fuerza electoral de una candidatura en una

determinada provincia, sino también su capacidad para alcanzar un nivel mínimo de apoyo en el conjunto del territorio autonómico.

Debe señalarse, además, que la utilización de los votos emitidos como base de cálculo diferencia al sistema valenciano de otros modelos electorales que utilizan como referencia los votos válidos emitidos. Ello supone que el porcentaje exigido se proyecta sobre una base más amplia, circunstancia que puede influir en la determinación del umbral efectivo necesario para acceder al reparto de escaños.

En definitiva, el régimen electoral valenciano actualmente vigente responde a una opción legislativa adoptada en ejercicio de las competencias que el Estatut d'Autonomia atribuye a Les Corts Valencianes.

La importancia de la modificación propuesta radica, por tanto, en que no afecta a aspectos accesorios del procedimiento electoral, sino a uno de los mecanismos que condicionan especialmente la relación entre votos y escaños.

Quinta.- Doctrina constitucional sobre el sistema electoral y el margen de configuración del legislador.

La modificación objeto de dictamen incide sobre diversos elementos estructurales del sistema electoral -la barrera electoral, su base de cálculo y el ámbito territorial de aplicación- cuya regulación ha sido objeto de una consolidada doctrina constitucional. Resulta, por ello, conveniente examinar dicha jurisprudencia, sistematizando los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional en torno a tres cuestiones esenciales: el significado constitucional del principio de representación proporcional; las barreras electorales como instrumentos de racionalización del sistema representativo; y, finalmente, el alcance del control de constitucionalidad sobre las opciones de configuración adoptadas por el legislador.

1. Sobre el significado constitucional del principio de representación proporcional.

El primer aspecto doctrinal consolidado por el Tribunal Constitucional parte de la interpretación del artículo 152.1 de la Constitución, conforme al cual las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas han de ser elegidas mediante un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Ahora bien, el Tribunal ha precisado desde sus primeras resoluciones que dicho mandato no configura un modelo electoral cerrado ni impone una concreta fórmula de traducción de votos en escaños.

La STC 75/1985, de 21 de junio (recursos de amparo núms. 488/1984 y 632/1984), constituye el punto de partida en esta materia. En su

fundamento jurídico 5º, el Tribunal parte de la idea de que las previsiones constitucionales y estatutarias relativas a la representación proporcional no agotan la regulación del sistema electoral, sino que dejan al legislador un espacio de configuración normativa. En este sentido, afirma que las directrices constitucionales y estatutarias favorables a la proporcionalidad "determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición" respecto del tipo de escrutinio y de otros elementos del proceso electoral, añadiendo que esa indeterminación "únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador» y que el denominado bloque de la constitucionalidad constituye «un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas".

A partir de esta premisa, el Tribunal rechaza que la proporcionalidad pueda entenderse como una exigencia de equivalencia matemática entre el porcentaje de votos obtenido por cada candidatura y el número de escaños finalmente atribuidos. Señala que *"la proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial"*, pues su aplicación práctica "quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral", hasta el punto de que *"cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte respecto a esa "pureza" de la proporcionalidad abstractamente considerada*". El propio Tribunal pone de relieve que esas modulaciones derivan incluso de la propia Constitución, citando, entre otros elementos, la existencia de circunscripciones provinciales y la atribución de un mínimo inicial de escaños a cada una de ellas para las elecciones al Congreso de los Diputados.

Esta doctrina fue reafirmada por la STC 72/1989, de 20 de abril (recurso de amparo núm. 1117/1987), en la que el Tribunal, al examinar el sistema electoral canario, efectuó una de las afirmaciones más importantes al declarar que *"no existe en rigor un sistema proporcional único*". Con esta expresión, el Tribunal descartó que el artículo 152.1 CE imponga una modalidad determinada de representación proporcional, poniendo de manifiesto que el principio constitucional admite distintas concreciones legislativas, siempre que el sistema conserve su carácter sustancialmente proporcional.

La misma idea ha sido reiterada por la jurisprudencia constitucional en otras sentencias. Así, la STC 197/2014, de 4 de diciembre (recurso de inconstitucionalidad núm. 4791-2014), al analizar la reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, recordó expresamente la doctrina sentada en la STC 75/1985 y reiteró que la proporcionalidad *"es, más bien, una orientación o criterio tendencial",* insistiendo en que toda concreción normativa implica modulaciones inevitables derivadas del propio diseño del sistema electoral. La sentencia añade que el artículo 152.1 CE no configura un mandato de proporcionalidad absoluta, sino un "imperativo de tendencia", expresión con la que recuerda que corresponde al legislador desarrollar dicho

principio mediante las opciones técnicas que estime oportunas dentro del marco constitucional.

Esta doctrina fue reiterada asimismo en la STC 15/2015, de 5 de febrero, que confirmó que el control de constitucionalidad no consiste en determinar si existe un modelo electoral más proporcional que otro, sino en verificar si la regulación adoptada permanece dentro del margen de configuración reconocido por la Constitución y respeta el contenido esencial del principio de representación proporcional. El Tribunal insiste en que la proporcionalidad exigida por el artículo 152.1 CE constituye un criterio rector del sistema electoral, pero no una regla matemática que elimine la libertad de configuración del legislador.

De la anterior doctrina se desprende que el principio de representación proporcional no impone constitucionalmente una determinada intensidad de la proporcionalidad, ni una concreta fórmula electoral, ni una específica configuración de las barreras de acceso a la representación. La Constitución exige que el sistema mantenga una orientación proporcional suficiente, pero deja al legislador un amplio espacio para concretar los mecanismos mediante los cuales dicho principio se hace efectivo, siempre dentro de los límites derivados de los artículos 23 y 152.1 CE.

2. Sobre las barreras electorales como instrumentos de racionalización del sistema representativo.

La segunda línea doctrinal consolidada por el Tribunal Constitucional se refiere a la constitucionalidad de las barreras electorales como instrumentos de configuración del sistema representativo. La jurisprudencia constitucional ha rechazado que la existencia de un porcentaje mínimo de votos para acceder al reparto de escaños resulte, por sí misma, contraria al derecho de participación política reconocido en el artículo 23 de la Constitución o al principio de representación proporcional previsto en el artículo 152.1 CE.

La sentencia fundamental en esta materia es de nuevo la STC 75/1985, de 21 de junio. En ella el Tribunal parte de la consideración de que las cláusulas electorales de exclusión forman parte de la libertad de configuración del legislador y constituyen una técnica habitual en los sistemas de representación proporcional europeos.

En este sentido, en el fundamento jurídico 5ª de dicha Sentencia destaca que el proceso electoral no puede contemplarse exclusivamente desde la perspectiva de los derechos individuales de sufragio, sino también desde la función institucional que desempeña en el funcionamiento del Estado democrático. Así, el Tribunal afirma que el proceso electoral *"no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo), reconocidos*

por el art. 23 de la Constitución, sino que es también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél".

De la anterior afirmación se desprende que la Constitución también protege el adecuado funcionamiento de las instituciones representativas. La representación política no constituye un fin en sí mismo, sino el instrumento mediante el cual se articula el ejercicio del poder democrático, circunstancia que permite al legislador ponderar junto a la proporcionalidad otros intereses constitucionalmente legítimos. Consideró que estas cláusulas pueden servir para hacer compatible la proporcionalidad con una representación parlamentaria no excesivamente fragmentada, encomendada a "formaciones políticas de cierta relevancia". Desde este planteamiento, reconoce que las barreras electorales pueden responder a una finalidad constitucionalmente legítima y admite "*La finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, 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 formaciones políticas de cierta relevancia, es una finalidad perfectamente legítima"*. De este modo, en la Sentencia se mantiene que este objetivo no resulta ajeno al propio principio democrático, sino que encuentra respaldo en la necesidad de asegurar que los órganos representativos puedan desarrollar eficazmente las funciones constitucionales que les corresponden.

El Tribunal recuerda, además, que esta posición doctrinal había sido igualmente acogida por el Tribunal Constitucional Federal alemán, que había considerado legítima la utilización de cláusulas electorales destinadas a evitar una excesiva atomización parlamentaria. En concreto, señala que *"No es difícil, en efecto, percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo muy directo, igual que varios de los elementos racionalizadores a que acabamos de hacer referencia, en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos -por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100- para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse, en una serie de casos análogos al aquí suscitado, sobre la validez constitucional de ese límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral"*.

A partir de estas premisas, la STC 75/1985 concluye que las barreras electorales no vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos reconocido

en el artículo 23.2 CE. En este sentido afirma que "*De las exigencias de igualdad que derivan del artículo 23.2 de la Constitución no puede desprenderse la inconstitucionalidad de la exclusión de los candidatos que no hayan obtenido un suficiente porcentaje de votos previamente determinado*". Añade la Sentencia que *"Se trata de una regla del juego electoral que opera con anterioridad a la celebración de las elecciones y condiciona y limita en idénticos términos a todas las formaciones o agrupaciones políticas que concurran a la misma*". Con ello, el Tribunal identifica dos elementos esenciales para apreciar la legitimidad constitucional de estas cláusulas. En primer lugar, que constituyan reglas generales y objetivas del sistema electoral, establecidas con carácter previo al proceso electoral. En segundo lugar, que se apliquen en condiciones de igualdad a todas las candidaturas concurrentes, sin introducir diferencias arbitrarias entre ellas.

Esta doctrina fue posteriormente confirmada por la STC 193/1989, de 16 de noviembre, dictada en el recurso de amparo núm. 1085/1987, relativo al sistema electoral de la Región de Murcia. El Tribunal volvió a rechazar que la cláusula del cinco por ciento vulnerase el derecho de participación política y declaró que dicho porcentaje no podía calificarse de *"desproporcionado o exorbitante"*. Asimismo, afirmó que la diferencia de trato derivada de la existencia de una barrera electoral encontraba una *"justificación objetiva y razonable",* precisamente porque respondía a una finalidad constitucionalmente legítima vinculada al funcionamiento del sistema representativo.

La jurisprudencia se reitera en la STC 225/1998, de 25 de noviembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1324/1997, promovido contra la reforma del sistema electoral canario. En ella sistematiza toda la doctrina anterior y precisa que la constitucionalidad de las barreras electorales no deriva únicamente de su existencia, sino también de la finalidad perseguida y de la razonabilidad de la concreta configuración adoptada por el legislador. Recuerda que la finalidad de evitar una excesiva fragmentación parlamentaria ya había sido considerada legítima en la STC 75/1985 y añade que las cláusulas de exclusión constituyen mecanismos adecuados para hacer compatible la representación proporcional con la estabilidad institucional y la eficacia del sistema parlamentario.

No obstante, la STC 225/1998 introduce una matización al señalar que la libertad de configuración del legislador no posee carácter ilimitado. El Tribunal advierte que el recurso a las barreras electorales no puede llegar hasta el punto de vaciar de contenido el principio de representación proporcional o el derecho de sufragio pasivo. En consecuencia, afirma que el control de constitucionalidad debe proyectarse sobre la razonabilidad del conjunto del sistema electoral y sobre la existencia de una justificación objetiva para la concreta intensidad de la barrera establecida.

La anterior doctrina permite concluir que la existencia de una cláusula electoral constituye una técnica admitida por el Tribunal Constitucional como instrumento de racionalización del sistema representativo. La Constitución no prohíbe las barreras electorales, sino que reconoce que pueden responder a finalidades constitucionalmente legítimas, tales como favorecer la funcionalidad de las instituciones representativas, evitar una excesiva fragmentación parlamentaria y facilitar la formación de mayorías capaces de desarrollar la acción política. La valoración de la concreta intensidad de dichas barreras pertenece, sin embargo, al ámbito de configuración del legislador, siempre que la regulación preserve el carácter proporcional del sistema electoral y respete el contenido esencial de los derechos reconocidos en el artículo 23 de la Constitución.

3. Sobre el control de constitucionalidad de las opciones de configuración electoral adoptadas por el legislador.

El tercer aspecto examinado por la jurisprudencia constitucional se refiere al alcance del control que corresponde ejercer al Tribunal Constitucional sobre las opciones adoptadas por el legislador en la configuración del sistema electoral. Una vez afirmado que la Constitución no impone un modelo único de representación proporcional y que las barreras electorales constituyen instrumentos constitucionalmente legítimos de racionalización del sistema representativo, el Tribunal ha delimitado el ámbito del enjuiciamiento constitucional, distinguiéndolo de las decisiones de oportunidad política que corresponden al legislador democrático.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia constitucional ha venido reiterando que el control de constitucionalidad no tiene por objeto determinar cuál es el sistema electoral más adecuado, ni cuál proporciona un mayor grado de proporcionalidad, estabilidad institucional o eficacia parlamentaria. Tales valoraciones pertenecen al ámbito de la decisión política que corresponde al legislador competente. La función del Tribunal Constitucional se limita a verificar que la regulación aprobada respeta los límites derivados del bloque de constitucionalidad y, en particular, que preserva el contenido esencial del derecho de participación política reconocido en el artículo 23 CE y mantiene el carácter proporcional exigido por el artículo 152.1 CE.

Esta doctrina se recoge en la ya citada STC 197/2014. Tras recordar la jurisprudencia iniciada por la STC 75/1985, el Tribunal insiste en que la representación proporcional constituye un “imperativo de tendencia”, lo que supone reconocer al legislador un amplio margen para concretar los distintos elementos que integran el sistema electoral. Desde esta premisa, rechaza que el juicio de constitucionalidad pueda efectuarse mediante la comparación de la regulación impugnada con un hipotético modelo ideal de proporcionalidad, pues ello supondría sustituir la voluntad del legislador por el criterio del propio Tribunal. El control constitucional debe limitarse a comprobar si la

opción normativa adoptada permanece dentro de los límites derivados de la Constitución y del Estatut d'Autonomia.

La misma doctrina fue reiterada por la STC 15/2015, en la que el Tribunal vuelve a recordar que la representación proporcional admite diversas concreciones legislativas y que corresponde al legislador determinar, en ejercicio de su potestad de configuración normativa, la concreta articulación de los distintos elementos del sistema electoral. En consecuencia, el control de constitucionalidad no puede proyectarse sobre la mayor o menor conveniencia de las soluciones adoptadas, sino únicamente sobre su conformidad con los límites impuestos por la Constitución.

Esta concepción del control constitucional resulta coherente con la doctrina ya establecida en la STC 225/1998, en la que el Tribunal afirmó que la constitucionalidad de una barrera electoral no puede examinarse de forma aislada, atendiendo exclusivamente al porcentaje fijado por el legislador. Por el contrario, el juicio de constitucionalidad debe proyectarse sobre el sistema electoral considerado en su conjunto, valorando la interacción existente entre la delimitación de las circunscripciones, la fórmula electoral, la distribución de escaños, la representación territorial y las cláusulas de exclusión, así como las finalidades constitucionalmente legítimas que justifican su configuración. De este modo, el Tribunal descarta que pueda deducirse de la Constitución un determinado umbral electoral o una concreta técnica normativa obligatoria para todas las Comunidades Autónomas.

De esta doctrina constitucional se desprende que el control jurisdiccional sobre las normas electorales presenta una intensidad limitada. No corresponde al Tribunal Constitucional sustituir las opciones adoptadas por el legislador por aquellas que pudieran considerarse más adecuadas desde una perspectiva política o técnica, sino únicamente comprobar que dichas opciones respetan los principios y derechos constitucionales que disciplinan el sistema representativo. La Constitución reconoce al legislador un margen de apreciación para ponderar los distintos intereses constitucionalmente concurrentes -representación proporcional, pluralismo político, representación territorial, estabilidad institucional y eficacia parlamentaria-, correspondiendo al Tribunal garantizar únicamente que esa ponderación se mantenga dentro de los límites derivados del bloque de constitucionalidad.

La doctrina expuesta resulta de especial importancia para el examen de la presente iniciativa legislativa.

<u>Sexta</u>.- Consideraciones sobre la posición del régimen electoral valenciano en el contexto comparado de los sistemas electorales autonómicos en España.

La valoración de la modificación propuesta aconseja situar el régimen electoral valenciano en el contexto general de los sistemas electorales vigentes en las distintas Comunidades Autónomas. Este análisis comparado resulta de utilidad no tanto para determinar la constitucionalidad de una determinada opción normativa -cuestión que depende exclusivamente de su adecuación al bloque de constitucionalidad- como para identificar el grado de singularidad o convergencia de la regulación valenciana respecto de las cláusulas adoptadas por otros legisladores autonómicos en el ejercicio de sus respectivas competencias.

Debe partirse del hecho de que el ordenamiento jurídico español no establece un modelo electoral autonómico uniforme. Como ha señalado el Tribunal Constitucional, "*no existe en rigor un sistema proporcional único*" (STC 72/1989, FJ 3), de modo que las distintas Comunidades Autónomas han configurado sus respectivos sistemas electorales mediante combinaciones diversas de circunscripciones, fórmulas de atribución de escaños y barreras electorales. Esta pluralidad normativa constituye una consecuencia directa del margen de configuración reconocido a los legisladores autonómicos por la Constitución y por los respectivos Estatutos de Autonomía.

Desde una perspectiva comparada, el primer elemento de análisis es la cuantía de las barreras electorales.

En el ámbito estatal, el artículo 163.1.a) de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (LOREG), establece para las elecciones al Congreso de los Diputados que *"No se tendrán en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción"*. La legislación estatal opta, por tanto, por un umbral del tres por ciento calculado sobre los votos válidos y referido a cada circunscripción electoral provincial.

Este criterio ha sido reproducido por diversas Comunidades Autónomas. Así, la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía dispone en su artículo 18.1, letra a) que *"No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieren obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción"*. De igual forma, la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de Aragón establece, en su artículo 14, letra a), una barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción provincial.

Y, en el mismo sentido, el artículo 20.a) de la Ley 3/1987, de 30 de marzo, Electoral de Castilla y León; el artículo 11.1 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco; el artículo 13, a) de la Ley 14/1986, de 26 de diciembre, sobre régimen de elecciones a la Junta General del Principado de Asturias: el artículo 17, a) de la Ley 5/1986, de 23 de diciembre, electoral de Castilla-La Mancha; el artículo 10.1 de la Ley Foral

16/1986, de 17 de noviembre, reguladora de las elecciones al Parlamento de Navarra; así como en las elecciones al Parlament de Catalunya. El artículo 15, a) de la Ley 2/1987, de 24 de febrero, Electoral de la Región de Murcia, prevé como barrera electoral el 3% de los votos válidos emitidos, en la circunscripción electoral, si bien esta es única, integrada por todos los municipios de la Región de Murcia.

Por su parte, otras Comunidades Autónomas han optado por un umbral más elevado (5%).

Así, el artículo 18.2 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid, establece que "*Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos*". De igual modo, el artículo 17.3 de la Ley 5/1987, de 27 de marzo, de Elecciones a la Asamblea Regional de Cantabria y el artículo 20, letra a) de la Ley 3/1991, de 21 de marzo, de elecciones a la Diputación General de La Rioja.

Sin embargo, debe advertirse que los sistemas anteriores de Madrid, Cantabria y La Rioja presentan una diferencia estructural respecto del valenciano, dado que toda la Comunidad constituye una circunscripción única. Por tanto, el ámbito territorial de la barrera electoral coincide exactamente con el ámbito territorial de atribución de escaños. No existe, como ocurre en la Comunitat Valenciana, una separación entre el espacio en el que se calcula el umbral y el espacio en el que posteriormente se distribuyen los escaños.

Asimismo, la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia, establece, actualmente, en su artículo 10, letra a), un umbral del cinco por ciento. Y, en la misma línea, el artículo 19.1. a) de la Ley 2/1987, de 16 de marzo, de Elecciones a la Asamblea de Extremadura. Las Islas Baleares modificaron su barrera electoral elevando la barrera electoral de un tres a un cinco por ciento. Esta reforma tuvo lugar mediante 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. Ahora bien, al igual que sucede en otros sistemas autonómicos, dicho porcentaje se proyecta sobre cada circunscripción provincial y no sobre el conjunto del territorio autonómico.

Una singularidad mayor se observa históricamente en Canarias. Antes de las reformas de su legislación electoral, el sistema canario contemplaba una combinación de barreras, exigiendo la obtención del treinta por ciento de los votos válidos en la correspondiente circunscripción insular o del seis por ciento de los votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Estas previsiones fueron objeto de análisis y de admisión por el Tribunal Constitucional en la STC 72/1989 y, posteriormente, en la STC

225/1998. Actualmente, el artículo 19.3 de la Ley 1/2022, de 11 de mayo, de Elecciones al Parlamento de Canarias, dispone que *"A efectos de la elección en las circunscripciones insulares, solo serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que hubieran obtenido, al menos, el 15% de los votos válidos de su respectiva circunscripción insular o, sumando los de todas las circunscripciones insulares, hubieran obtenido, al menos, el 4% de los votos válidos emitidos en la totalidad de la comunidad autónoma".*

Un segundo elemento de comparación se refiere a la base de cálculo utilizada para determinar el umbral electoral.

La regla predominante en el ordenamiento electoral español consiste en utilizar los votos válidos emitidos como referencia para la aplicación de las barreras electorales. Esta solución es la acogida por la LOREG y por la práctica totalidad de las normas electorales autonómicas. Frente a ello, la Ley Electoral Valenciana adopta una técnica distinta. El vigente artículo 12.a) de la Ley 1/1987 dispone que *"No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido al menos el 5 por 100 de los votos emitidos en la Comunidad Valenciana".*

La referencia legal a los "*votos emitidos*" implica que el cálculo incorpora la totalidad de los sufragios depositados en las urnas, incluidos los votos nulos, mientras que los sistemas que utilizan los votos válidos excluyen estos últimos de la base de cálculo. Aunque el impacto cuantitativo de esta diferencia puede ser reducido en términos prácticos, desde una perspectiva técnico-jurídica supone una configuración normativa distinta de la barrera electoral.

Un tercer elemento de comparación se refiere al ámbito territorial de aplicación del umbral.

La mayoría de los sistemas electorales en España calculan la barrera dentro de cada circunscripción. Así sucede en relación con las elecciones al Congreso de los Diputados y en la mayoría de las legislaciones autonómicas, como se ha visto. En estos casos, la misma unidad territorial sirve simultáneamente para determinar quién accede al reparto y para efectuar la atribución de escaños.

La legislación valenciana adopta una solución diferente. Mientras que los escaños se distribuyen provincialmente, la barrera electoral se calcula sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana. Las características del modelo valenciano no derivan solo de la cuantía de la barrera electoral del cinco por ciento. Considerada aisladamente, dicha cifra encuentra paralelismos en otros ordenamientos autonómicos, como el madrileño y el extremeño. La especificidad valenciana surge de la combinación simultánea de tres factores que son: la existencia de circunscripciones provinciales para la atribución de

escaños, el cálculo de la barrera sobre el conjunto de la Comunitat Valenciana y la utilización de los votos emitidos como base de cálculo.

En definitiva, el análisis comparado permite constatar que la regulación valenciana vigente constituye una opción normativa dentro del conjunto autonómico español, plenamente integrada dentro de las posibilidades de configuración reconocidas al legislador por la Constitución y por la jurisprudencia constitucional. Asimismo, pone de manifiesto que las soluciones adoptadas por las distintas Comunidades Autónomas son diversas, lo que confirma que la determinación de la cuantía, ámbito territorial y base de cálculo de las barreras electorales pertenece, con carácter general, al espacio de decisión que corresponde al legislador electoral competente.

Séptima.- Valoración jurídico-constitucional de la modificación propuesta.

Examinados el marco competencial aplicable, el régimen jurídico actualmente vigente y la doctrina constitucional sobre la configuración del sistema electoral, procede efectuar la valoración jurídico-constitucional de la modificación propuesta por la iniciativa legislativa popular.

Desde el punto de vista competencial, no se aprecia obstáculo alguno para que Les Corts Valencianes aborden una reforma de la naturaleza objeto de dictamen. Como se ha señalado anteriormente, el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana no establece actualmente una barrera electoral concreta ni predetermina el porcentaje mínimo exigible para acceder a la representación parlamentaria. Tras la reforma estatutaria operada por la Ley Orgánica 1/2006, la determinación de la existencia, cuantía y régimen jurídico de la barrera electoral quedó íntegramente residenciada en la Ley Electoral Valenciana, cuya aprobación y modificación corresponde a Les Corts mediante la mayoría cualificada prevista en el artículo 24 del Estatut. En consecuencia, la materia objeto de la iniciativa se sitúa plenamente dentro del ámbito de configuración normativa atribuido al legislador autonómico.

Desde la perspectiva constitucional, la modificación propuesta tampoco suscita, en principio, objeciones de constitucionalidad. La doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, expuesta en la consideración quinta, ha declarado que la representación proporcional constituye un principio de carácter tendencial, que las barreras electorales son instrumentos constitucionalmente legítimos de configuración del sistema representativo y que corresponde al legislador determinar su concreta regulación dentro del margen de configuración que le reconoce el bloque de constitucionalidad.

En este contexto, la sustitución de la actual barrera del cinco por ciento de los votos emitidos en el conjunto de la Comunitat Valenciana por una

barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción provincial constituye una opción que se sitúa dentro del margen de configuración reconocido al legislador autonómico. No puede sostenerse que la propuesta resulte constitucionalmente exigida, pero tampoco que se encuentre constitucionalmente vedada. En otras palabras, la Constitución no impone la conservación de la actual barrera electoral valenciana ni exige su modificación para asimilarla a la de otros sistemas electorales autonómicos. Ambas opciones -mantenimiento o reforma- se sitúan, en principio, dentro del espacio de decisión que corresponde al legislador autonómico. La circunstancia de que otras Comunidades Autónomas hayan optado por porcentajes, ámbitos territoriales o bases de cálculo distintos confirma, precisamente, que el ordenamiento constitucional admite una pluralidad de modelos de configuración electoral.

Debe añadirse, además, que la modificación proyectada no afecta aisladamente al porcentaje de la barrera electoral, sino que incorpora una nueva configuración conjunta de tres elementos del sistema electoral: la cuantía del umbral, la base de cálculo utilizada para determinar su cumplimiento y el ámbito territorial sobre el que dicho umbral opera. Ahora bien, conforme a la doctrina de la STC 225/1998, el juicio de constitucionalidad debe proyectarse sobre el sistema electoral considerado en su conjunto y no sobre alguno de sus elementos aisladamente considerado. Desde esta perspectiva, no se aprecia, en principio, que la modificación proyectada desnaturalice el carácter proporcional del sistema electoral valenciano ni que exceda el margen de configuración que la Constitución y el Estatut d'Autonomia reconocen al legislador autonómico.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha sido constante al recordar que no corresponde al Tribunal Constitucional sustituir las opciones legítimamente adoptadas por el legislador dentro del espacio de configuración que le reconoce el ordenamiento jurídico. En coherencia con dicha doctrina, este Consell Jurídic Consultiu no puede sustituir mediante su juicio técnico las opciones de política legislativa que corresponden a Les Corts Valencianes.

En consecuencia, la modificación propuesta no suscita, con carácter general, objeciones de constitucionalidad ni problemas competenciales, al incidir sobre un ámbito que el Estatut d'Autonomia reserva al legislador valenciano y al situarse dentro del margen de configuración reconocido por la jurisprudencia constitucional en materia electoral. La decisión acerca de la concreta configuración de la barrera electoral corresponde, en última instancia, al legislador valenciano, sin que del bloque de constitucionalidad pueda deducirse la existencia de una única solución jurídicamente obligada en uno u otro sentido.

La anterior valoración de la iniciativa debe entenderse sin perjuicio de las observaciones respecto de la calidad técnica de la exposición de motivos,

así como de la fundamentación jurídica empleada por la iniciativa, que son objeto de examen en la consideración siguiente.

<u>Octava</u>. Sobre la coherencia interna, alcance jurídico y técnica normativa de la modificación propuesta.

La iniciativa legislativa sometida a dictamen propone, como se ha dicho, la modificación del artículo 12 de la Ley 1/1987, de 31 de marzo, Electoral Valenciana, en los términos indicados en la consideración anterior.

No obstante, desde la perspectiva de la técnica legislativa, conviene efectuar algunas observaciones.

Por un lado, se aprecia una falta de correspondencia entre determinados apartados de la exposición de motivos y el contenido finalmente incorporado al articulado de la iniciativa. La exposición de motivos afirma que la iniciativa pretende establecer una barrera del tres por ciento "*de los votos válidos tanto en la circunscripción como en el conjunto de la Comunitat Valenciana*". Sin embargo, el artículo único propuesto prescinde de toda referencia al conjunto de la Comunitat Valenciana y establece exclusivamente una barrera del tres por ciento de los votos válidos emitidos en la correspondiente provincia.

Atendiendo al principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 9.3 de la CE, resulta necesario que exista una concordancia entre la finalidad descrita en la exposición de motivos y la concreta propuesta normativa incorporada al articulado. Aunque la exposición de motivos carece de valor normativo directo, constituye un elemento relevante para la interpretación de la norma y para la comprensión de la voluntad del legislador. Por ello, es conveniente revisar y evitar las discrepancias internas entre ambos planos del texto legislativo.

Por otro lado, la reforma propuesta no se limita a alterar el porcentaje exigido para acceder al reparto de escaños, sino que modifica de forma acumulativa el porcentaje mínimo, el ámbito territorial de aplicación de la barrera y la base de cálculo utilizada para determinar su cumplimiento. Esta circunstancia impone que la justificación de la reforma identifique de manera diferenciada los motivos que justifican cada una de las modificaciones propuestas, evitando presentar la iniciativa únicamente como una reducción del porcentaje exigido.

Asimismo, debe señalarse que la exposición de motivos contiene diversos párrafos de carácter histórico, o de naturaleza política, doctrinal o valorativa cuya vinculación con la concreta modificación normativa proyectada no siempre aparece suficientemente explicada desde la perspectiva de la técnica legislativa. Debe recordarse que la función propia de

una exposición de motivos no consiste en desarrollar un discurso político general sobre la materia regulada, ni en realizar una exposición completa de los fundamentos filosóficos o históricos del sistema jurídico, sino en justificar la necesidad de la reforma, explicar sus objetivos, identificar los problemas que pretende resolver y poner de manifiesto las razones jurídicas que fundamentan la concreta solución normativa finalmente incorporada al articulado.

Se observa que una parte significativa de la exposición de motivos se dedica a reflexiones generales sobre la democracia representativa, la soberanía popular, la participación ciudadana o la alternancia política, sin que se explicite de forma directa la relación existente entre dichas consideraciones y la concreta modificación del artículo 12, a) de la Ley Electoral Valenciana. Así ocurre, por ejemplo, cuando se afirma que *"La manifestación de la voluntad en las urnas, traslada a los gobernantes el título jurídico que contiene la decisión suprema de la soberanía popular, incuestionable y garante de la alternancia del espacio representativo*"; o que "*El régimen democrático se edifica sobre la alternancia en el poder, y su credibilidad social se consagra mediante la participación del pueblo en la elección de sus gobernantes*". O cuando señala que "*Poder destituir a estos, o cambiarlos mediante la sucesión pacífica, inviste de auctoritas a la sede popular otorgándole el caudillaje que le corresponde en su propio destino*", entre otras. Se trata de afirmaciones que pueden constituir reflexiones acerca de los fundamentos del sistema democrático, pero cuya conexión con la reducción de una barrera electoral del cinco al tres por ciento no aparece desarrollada en el texto.

De igual modo, la exposición dedica una parte de su contenido a exponer principios constitucionales generales relativos al Estado social y democrático de Derecho, la soberanía nacional o el derecho de participación política. En particular, hace referencia a los artículos 1.1, 1.2, 23, 81.1 y 149.1.1 CE. Sin embargo, la iniciativa no llega a explicar por qué la concreta regulación vigente de la barrera electoral resultaría insuficiente para garantizar dichos principios ni por qué la reducción propuesta constituiría una consecuencia jurídica necesaria o especialmente adecuada de tales mandatos constitucionales.

Por otro lado, resulta llamativa la afirmación según la cual la legislación electoral valenciana impone *"unas barreras electorales que impiden que la ciudadanía valenciana en el ámbito del ejercicio de sus derechos garantizados por el Estado, sean objeto de un trato igual en lo referente a la expresión de su voluntad"*. Desde una perspectiva jurídica, esta afirmación no se encuentra justificada en la parte expositiva. La jurisprudencia constitucional ha declarado reiteradamente -como se ha expuesto- que la mera existencia de barreras electorales no vulnera por sí misma el principio de igualdad ni el derecho de participación política, siempre que se aplique de forma objetiva y

general. Por ello, si se pretende sostener que la regulación vigente genera un problema específico de igualdad constitucional, sería necesario identificar de forma expresa los motivos jurídicos concretos que justificarían tal conclusión.

Del mismo modo, la exposición afirma que la reforma es necesaria para "*dar debido cumplimiento a las garantías constitucionales de igualdad, participación ciudadana y pluralismo político*". Sin embargo, el texto no desarrolla la relación causal entre dichas garantías constitucionales y las concretas modificaciones propuestas en el artículo 12,a) de la Ley Electoral Valenciana. La argumentación se formula en términos generales, pero no explica ni justifica de manera concreta por qué la configuración actual de la barrera electoral resultaría insuficiente para satisfacer tales principios ni por qué la nueva regulación constituiría la solución más adecuada desde la perspectiva constitucional.

También procede destacar la utilización de determinadas expresiones que resultan poco habituales en la actual técnica legislativa. Términos como "vasallaje" o "caudillaje" se apartan del lenguaje generalmente utilizado en las exposiciones de motivos de las normas legales y pueden dificultar la claridad expositiva de la iniciativa.

Por tanto, desde la perspectiva de la técnica normativa resultaría aconsejable reforzar la conexión entre los argumentos desarrollados en la exposición de motivos y las concretas modificaciones incorporadas al articulado, concentrando la fundamentación en los elementos jurídicos directamente relacionados con la reducción del umbral electoral, la sustitución de los votos emitidos por los votos válidos y la modificación del ámbito territorial de aplicación de la barrera electoral. Ello contribuiría a mejorar la coherencia interna del texto y a facilitar la comprensión de la finalidad específica de la reforma propuesta.

III
CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

1. Que la iniciativa legislativa examinada se incardina en una materia respecto de la cual la Comunitat Valenciana dispone de competencia normativa y no suscita, en principio, objeciones de constitucionalidad, al situarse dentro del margen de configuración que la Constitución, el Estatut d'Autonomia y la jurisprudencia constitucional reconocen al legislador autonómico.

2. Que la modificación propuesta constituye una opción de política legislativa que corresponde valorar a Les Corts Valencianes en ejercicio de sus competencias, sin que del bloque de constitucionalidad se derive una solución jurídicamente necesaria en uno u otro sentido, es decir, en mantener o modificar los términos legislativos en los que se configura la barrera electoral en la Comunitat Valenciana.

3. Que se estima conveniente revisar determinados aspectos de la exposición de motivos y de la técnica normativa empleada, en los términos señalados en el presente dictamen, con el fin de reforzar la coherencia interna, la claridad expositiva y jurídica del texto.

V.M.E., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 1 de julio de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

M. EXCELENTÍSIMA. SRA. PRESIDENTA DE LES CORTS VALENCIANES