

# Los regímenes electorales autonómicos como sistemas proporcionales

Juan Carlos Gavara de Cara  
*Profesor Titular de Derecho Constitucional  
Universidad Autónoma de Barcelona*

*SUMARIO:* 1. EL SIGNIFICADO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS.— 2. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS: PARÁMETROS Y DELIMITACIÓN.— 3. LA COMPOSICIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS Y LA ADJUDICACIÓN DE REPRESENTANTES A LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES.— 4. LA FÓRMULA ELECTORAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS.— 5. LA BARRERA MÍNIMA EN LOS PROCESOS ELECTORALES AUTONÓMICOS. 5.1. *La justificación constitucional de la barrera mínima.* 5.2. *La articulación autonómica de la barrera mínima.* 5.3. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de barrera mínima: criterios y crítica.*

## 1. EL SIGNIFICADO DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS

El art. 152.1 CE exige que los regímenes electorales autonómicos se fundamenten en la representación proporcional. La proporcionalidad perfecta es difícil de alcanzar en un sistema electoral, pero es más intensa cuanto mayor sea la composición numérica de la cámara, mayor sea el tamaño de la circunscripción electoral y menores sean las distorsiones que se produzcan en la asignación de los escaños a las circunscripciones, es decir, tamaño de la cámara, territorialización de la elección y equilibrio en la asignación de los escaños a las circunscripciones con la fijación de un número mínimo de escaños atribuidos por decisión estatutaria en los sistemas electorales autonómicos, convierten a una elección proporcional perfecta en un ideal de difícil articulación en la medida en que dicha idea signifi-

que reparto estricto de los escaños en función del apoyo cuantitativo recibido por la sociedad<sup>1</sup>.

Como es sabido, en relación con la exigencia de representación proporcional aplicada a la elección y designación de representantes políticos, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado principalmente en dos grandes temas, en primer lugar, sobre el significado y alcance de la expresión la adecuada representación proporcional en materia de designación de senadores autonómicos (art. 69.5 CE) y, en segundo lugar, sobre la determinación sobre si la introducción de una barrera mínima es contraria a la exigencia de una representación proporcional para la elección de una asamblea legislativa de Comunidad Autónoma (art. 152.1 CE)<sup>2</sup>.

El concepto que ha utilizado el Tribunal Constitucional de representación proporcional implica que a cada partido o a cada grupo de opinión se le atribuya un número de mandatos en relación con su fuerza numérica y con independencia de sus modalidades concretas. La idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real<sup>3</sup>. En definitiva, tal como se ha repetido en numerosas ocasiones, la proporcionalidad es, más bien, una orientación, un criterio tendencial<sup>4</sup>. En este sentido, mientras se respete el principio de proporcionalidad en la representación son admisibles las fórmulas proporcionales que se adecuen a dicho criterio<sup>5</sup>.

Por otra parte, afirma el Tribunal Constitucional que ni la Constitución, ni los Estatutos han pretendido introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema «puro» de proporcionalidad, si con tal expresión se entiende que la única opción constitucionalmente válida sería la que atribuyese, sin

<sup>1</sup> J.R. MONTERO y R. GUNTHER, «Sistemas cerrados y listas “abiertas” sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en AAVV, *La reforma del régimen electoral*, CEC, Madrid, 1994, p. 31 y ss., resumen las consecuencias positivas y negativas del sistema electoral español, entre las que se puede destacar, por una parte, que se ha evitado la excesiva fragmentación parlamentaria y se ha favorecido la formación de mayorías parlamentarias y, por otra parte, críticas de infracción de la igualdad de voto, una desigualdad en la representación proporcional, una escasa efectividad por la poca adecuación de sus consecuencias a las pretendidas y reales características constitucionales del sistema y un sesgo mayoritario del sistema con tendencia conservadora. Estas características en la medida en que los regímenes electorales autonómicos se han construido de forma mimética sobre la base del sistema electoral de las Cortes Generales son aplicables a dichos regímenes. En todo caso recordar que el sistema de partidos estatal construido a partir de dos partidos mayoritarios, se traslada a la mayor parte de las Comunidades Autónomas, lo que convierte al mismo tiempo en operativas las consecuencias positivas y negativas examinadas.

<sup>2</sup> Sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de representación proporcional, *vid.* G. CÁMARA VILLAR, «Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema español», en J. MONTABES, (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, p. 207 y ss.

<sup>3</sup> STC 40/1981 FJ 2. Téngase en cuenta que A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, CEC, Madrid, 1998, p. 98 llama la atención sobre el hecho de que esta definición del Tribunal reproduce casi literalmente la fórmula utilizada por J.M. COTTERET y C. EMERI, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau, Vilassar de Mar, 1973, p. 78. La proporcionalidad como relación aproximativa y no como fórmula matemática se ha reiterado por el Tribunal Constitucional en diferentes sentencias, *vid.* STC 76/1989 FJ 4 y STC 30/1996 FJ 2.

<sup>4</sup> STC 75/1985 FJ 5 y STC 76/1989 FJ 4.

<sup>5</sup> STC 4/1992 FJ 4 y 5.

desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos. La proporcionalidad siempre quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada<sup>6</sup>.

Los recortes a la representación proporcional aparecen impuestos por los propios Estatutos de Autonomía, ya que al regular la composición de la Asamblea legislativa introduce criterios que implican una evidente restricción al despliegue de la proporcionalidad, que ciertamente será mayor o menor, pero que se producirá en cualquier caso, al establecer un número mínimo y un número máximo de diputados, junto a la necesidad de atribuir un número mínimo inicial de escaños a cada una de las circunscripciones<sup>7</sup>. En este sentido, los criterios en relación con la proporcionalidad pueden ser muy diversos, desde la igualdad de representantes en cada territorio histórico en el caso del País Vasco (art. 26.1 EAPV), la fijación de un número de representantes mínimo por circunscripción y el resto en proporción a la población en el caso de Valencia, sin que la proporción supere la relación de 1 a 3 (art. 13 EAVal) hasta el establecimiento de límites a la posible diferencia de circunscripción como en el caso de Andalucía que prohíbe que una circunscripción tenga más del doble de representación que otra (art. 28.1 EAAnd) o de Aragón que establece que la diferencia entre circunscripciones no puede superar la relación de 1 a 2<sup>7</sup>/<sub>5</sub> (art. 19 EAARA). Frecuentemente los Estatutos de Autonomía establecen un número mínimo o máximo de miembros de la Asamblea legislativa y remiten la fijación exacta a la ley electoral autonómica<sup>8</sup>. El modelo más habitual de asignación de la representación política a las circunscripciones implica la utilización de una fórmula mixta a partir de un número igual de escaños para cada circunscripción y el resto en proporción a la población. El método para asignar el número concreto de escaños se ha determinado generalmente mediante la ley electoral autonómica, salvo en los casos de Valencia, Extremadura y Castilla-León que se determina a través de los Estatutos de Autonomía<sup>9</sup>. En consecuencia, a pesar de la posibili-

<sup>6</sup> STC 75/1985 FJ 5. En este sentido, se puede destacar que en un sistema electoral autonómico concreto como el balear un hecho diferencial singular puede llegar a justificar, en el caso de que se respete la proporcionalidad global (la correcta relación proporcional entre población y escaños), hasta la existencia de distritos uninominales (en Formentera), que dejaría sin representación a las minorías, ya que dicha finalidad no tendría fundamento constitucional. *Vid.* STC 45/1992 FJ 4 y 5.

<sup>7</sup> STC 75/1985 FJ 5.

<sup>8</sup> En Galicia se establece entre 60 y 80 (art. 11.5 EAGal), en Andalucía entre 90 y 110 (art. 26.1 EAAnd), en Asturias entre 35 y 45 (art. 25.2 EAAs), en Cantabria entre 35 y 45 (art. 24.2 EACant), en Murcia entre 35 y 45 (art. 24.2 EAMur), en Valencia entre 75 y 100 (art. 12.1 EAVal), en Aragón entre 60 y 65 (art. 19 EAARA), en Castilla-La Mancha entre 40 y 50 (art. 10 EAC-LM), en Canarias entre 50 y 70 (art. 8.3 EACan) en Navarra entre 40 y 60 (art. 15.2 EAN) y en Extremadura establece exclusivamente un máximo ya que no se podrá superar la cifra de 65 miembros (art. 22.1 EAExt). En el caso de Catalunya existe un límite a la futura ley electoral entre 100 y 150 diputados fijado por el art. 3 de la Llei 3/1982 reguladora del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalitat de Catalunya, pero carece de rigidez al no formar parte del texto del Estatuto.

<sup>9</sup> Art. 12-13 EAVal, art. 22.2 EAExt, art. 10.2 EACas-L.

dad de configuración de un sistema autonómico alternativo, se ha tenido una clara tendencia a reiterar el método de asignación de escaños a las circunscripciones establecido por la LOREG para el Congreso de los Diputados (art. 162.3 LOREG), con dos excepciones (Castilla-León y Catalunya) que lo hacían directamente a través del Estatuto de Autonomía. El número mínimo de diputados a elegir por cada circunscripción varía en todas las Comunidades donde está previsto<sup>10</sup>.

Por otra parte, el propio Tribunal reconoce que otra alteración de la proporcionalidad que en nuestro ordenamiento corresponde configurar al legislador electoral autonómico, es la que deriva de la necesidad de instrumentar una fórmula matemática para la atribución de escaños en función de los votos obtenidos, ya que existe una considerable variedad de tales fórmulas y sus efectos, aunque todas ellas estén presididas por el criterio de la proporcionalidad, son bien distintos. En este sentido, se debe mencionar que se ha atribuido a la regla de D'HONDT que de su aplicación resulta cierta ventaja relativa, aunque no superior a la de otras fórmulas consideradas igualmente proporcionales, para las listas más votadas como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula<sup>11</sup>. No obstante, sin necesidad de entrar a un análisis politológico, este hecho se presenta de forma ambigua, ya que las distorsiones que produce en la representación proporcional la aplicación de una u otra fórmula se reduce a la atribución del último escaño a repartir, es decir, suelen ser unas repercusiones mínimas a diferencia de lo que sucede con las distorsiones producidas por la combinación entre tamaño de circunscripción y criterios de asignación de escaños a las circunscripciones.

El sistema proporcional puede asumir diversas variantes y no puede excluirse que el legislador estatal o el autonómico, a la hora de configurar la variante concreta a seguir, en el uso de su libertad de configuración normativa, introduzca correcciones o modulaciones al principio de proporcionalidad, a la vista de las necesidades derivadas del principio de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos. En tanto, el legislador estatal o autonómico se base en fines o objetivos legítimos y razonables y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia no cabrá aceptar el reproche de inconstitucionalidad de sus normas, o de su aplicación en casos determinados, por no seguir unos criterios estrictamente proporcionales<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Este número es de 10 diputados en Galicia (art. 9.2 LEGal), 8 en Andalucía (art. 17.2 LEAnd), 2 en Asturias (art. 12 LEAst), 1 en Murcia (art. 14 LEMur), 20 en Valencia (art. 11.4 LEVal), 13 en Aragón (art. 13.2 LEAra), 5 en Castilla-La Mancha (art. 18.2 LEC-LM) y 20 diputados en Extremadura (art. 18.2 LEEExt).

<sup>11</sup> STC 75/1985 FJ 5.

<sup>12</sup> STC 75/1985 FJ 5, STC 193/1989 FJ 6 y STC 225/1998 FJ 4 y 5. El Tribunal Constitucional ha considerado expresamente que «participar por medio de representantes» presupone que los ciudadanos ejercen sus derechos dentro de un sistema apto para traducir votos en escaños y en el que necesariamente han de atenderse a otros imperativos contemplados en la propia Constitución, como son, entre otros, los que se derivan de la imprescindible articulación territorial del voto y el reparto de los escaños, de la funcionalidad y de los cometidos atribuidos al órgano cuyos miembros han de ser elegidos, o aquellos otros que resultan del reconocimiento constitucional de los partidos políticos (art. 6 CE) y del valor pluralismo político (art. 1.1 CE).

Se ha propuesto el principio de igualdad electoral como límite a la desproporcionalidad del régimen electoral<sup>13</sup>, pero en un sistema que permite con amplia apertura fijar los criterios del alcance de la representación proporcional y del respeto de la representación territorial difícilmente puede tener una virtualidad frente a decisiones del legislador que se muevan dentro de dichos amplios parámetros. Aunque el propio Tribunal Constitucional ha admitido que una manifiesta y arbitraria desproporción en el ejercicio del derecho de sufragio entre los ciudadanos legitimaría su intervención para corregir la apreciación del legislador, único competente para concretar, configurar y definir el sistema proporcional los aspectos conexos a dicho elemento esencial del sistema como puede ser determinar al número de escaños de cada circunscripción<sup>14</sup>, lo cierto es que solo sería aplicable a supuestos patentes de opción contraria a dicho principio de igualdad electoral como sería, por ejemplo, la introducción de un sistema mayoritario sin ningún tipo de corrector proporcional. Por otra parte, también se debe reconocer que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre el alcance de la representación proporcional hasta el presente sólo han afectado a situaciones que afectaban al principio de igualdad electoral desde la perspectiva del acceso al cargo público (art. 23.2 CE)<sup>15</sup>, lo que implica un examen del principio de igualdad electoral subjetivo en relación con candidatos, elegibles y elegidos, pero sin tener en cuenta la perspectiva de los electores, es decir, el respeto de la idea de que la influencia que ejerce cualquier votante en el resultado electoral debe ser la misma, por lo tanto, sin desarrollar, ni aplicar el principio de igualdad electoral en un sentido objetivo...

En este sentido, se debe recordar que la exigencia del igual valor representativo cumple una distinta función en un sistema electoral mayoritario o en un sistema proporcional. El principio de igualdad electoral puede significar igualdad de valor representativo con todo su significado y consecuencia en un sistema electoral mayoritario puro como el norteamericano, en el que la igualdad de voto debe realizarse teniendo en cuenta todos los electores en un distrito electoral y su representación por los candidatos elegidos en ella bajo observación de criterios estrictos de igualdad. No obstante, no se puede aplicar estos mismos criterios a un sistema electoral que no sea mayoritario que se caracteriza por garantizar el igual valor numérico de los votos. Cuando constitucional o estatutariamente se exige que un sistema electoral sea proporcional, en él, la igualdad de voto representativo que rige es la que se configura legislativamente, ya que con la diferente asignación de escaños a las circunscripciones se

---

Todo ello explica el muy amplio margen de libertad normativa que debe concederse al legislador de cada sistema electoral (sea el estatal o el autonómico) que, en cierto modo, también opera como legislador de los derechos de sufragio, aunque la regulación de los aspectos fundamentales de estos últimos estén reservados por la Constitución al legislador orgánico (art. 81.1 CE). No obstante, esa libertad de configuración normativa nunca podrá traspasar el apuntado límite de su contenido esencial (STC 225/1998 FJ 4).

<sup>13</sup> A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 109 y ss.

<sup>14</sup> STC 45/1992 FJ 5.

<sup>15</sup> *Vid.* A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, pp. 110-112.

cumple con las exigencias de proporcionalidad, sin que sea tan relevante el respeto estricto de la igualdad numérica de los votos en la representación. De este modo, se puede comprender que en un sistema proporcional no se deba exigir igualdad de tamaño entre las circunscripciones, ya que el diferente número de representantes que se asignan a las circunscripciones permite reequilibrar la representación proporcional...

En cualquier caso, el principio de igualdad electoral en los sistemas de representación proporcional no se relaciona tanto con el valor representativo o numérico del voto, sino con el desarrollo y contenido del procedimiento electoral y la consecución y el ejercicio del mandato representativo. En consecuencia, el principio tiene mayor importancia para el derecho de sufragio pasivo, el procedimiento de preparación electoral, incluida la campaña y publicidad electoral, la presentación de candidaturas, así como la valoración de los votos emitidos y su transformación en mandatos sobre la base de votos válidos. De esta forma, la vinculación del principio de igualdad electoral con los principales elementos de formación de la voluntad política estatal debe ser interpretada de forma estricta, con la consecuencia que no es elemento utilizable para comparar los regímenes electorales de las distintas Comunidades Autónomas, sino para examinar internamente un sistema y poder determinar la igualdad de tratamiento sobre todo en relación con su carácter subjetivo, es decir, en función del tratamiento que reciben electores, candidatos y representantes individualmente considerados. En este sentido, el principio de igualdad electoral cumple una función transversal que permite el control de la constitucionalidad de la mayor parte de los elementos integrantes de un sistema electoral, pero disminuye su importancia a la hora de controlar los elementos característicos de la representación proporcional.

En cualquier caso, el principio de igualdad electoral se relaciona intensamente con la igualdad de oportunidades entre candidatos para que todos puedan ejercer la misma influencia entre los electores, para que cualquier ciudadano pueda delimitar del mismo modo que los otros ciudadanos de una forma individual que candidato desea como representante político, se debe permitir que un voto en el resultado final tenga la misma influencia en el ejercicio del mismo que el resto de los votos, pero aplicado en el interior de una misma circunscripción, no por comparación entre circunscripciones electorales, ya que el sistema representativo proporcional permite técnica y teóricamente las diferencias numéricas entre circunscripciones, aunque, evidentemente, dentro de unos límites de tolerancia. Por otra parte, se debe tener en cuenta que un sistema electoral no sólo tienen el objetivo de reflejar la voluntad del elector como individuo en la representación política, sino que también se establece para que se pueda configurar un Parlamento que sea capaz de ejercer sus propias funciones, lo cual se dificulta con una fragmentación excesiva que dificulte la colaboración entre los distintos grupos en el seno del Parlamento, pudiéndose utilizar este criterio para que no sea deducible, ni aplicable un equilibrio estricto en la representación política.

En definitiva, se debe tener en cuenta que en un sistema electoral mayoritario no se agota en la simple igualdad numérica de voto, sino que afecta tam-

bién a la delimitación de los distritos electorales de forma que no es admisible que se introduzca diferencias entre ellos, ya que serían incompatibles con el principio de igualdad electoral. En cambio en un sistema proporcional las diferencias de tamaño entre distritos electorales carecen de relevancia, ya que se puede corregir con una atribución proporcional de escaños, que en el caso de las Comunidades Autónomas a su vez se ve corregido por el factor de representar territorialmente las diversas partes del territorio.

Finalmente, no se insistirá en el tema, pero en el Estatuto de Autonomía vasco no rige el principio de igualdad electoral por voluntad propia fijada en el Estatuto para permitir una asignación idéntica de escaños entre las distintas circunscripciones. Si este principio rigiera de conformidad con el art. 152.1 CE para la distribución de escaños, constituiría uno de los supuestos de superación de los límites de tolerancia y un ejemplo manifiesto de extralimitación legislativa. Ahora bien, dejando al margen la implicación y la adecuación del legislador electoral vasco a su Estatuto de Autonomía, queda por examinar si dicha opción estatutaria es susceptible de ser controlada constitucionalmente.

En general, dada la situación actual no cabe esperar grandes cambios en los sistemas electorales autonómicos, ya que la estabilidad ha sido la regla en nuestro sistema constitucional y tan sólo se han producido reformas menores. En relación con el sistema electoral de las Cortes Generales, la elaboración de la LOREG en 1985 hubiera sido un momento temporal idóneo para corregir las distorsiones en la proporcionalidad, que hubieran afectado, en primer lugar, al Congreso de los Diputados y, posteriormente, a los Parlamentos autonómicos por inducción del factor de homogeneidad, pero no por una voluntad política para hacerlo y la realidad demuestra que los grandes partidos y los partidos nacionalistas, apostaron por la continuidad con el mismo juego de incentivos y penalizaciones<sup>16</sup>, que en el fondo beneficia a la parte numérica más importante de la cámara. Tampoco cabe que dada la doctrina actual del Tribunal Constitucional en materia de proporcionalidad se altere alguno de los aspectos importantes del sistema electoral. Los factores que pueden justificar una modificación de la legislación electoral como pueden ser un cambio significativo en el sistema de partidos (escisiones, crisis, debilidad de las lealtades, emergencia de nuevos partidos), crisis política (corrupción, escándalos, desconfianza hacia los políticos), problemas frecuentes en las relaciones entre socios gubernamentales o la existencia de un movimiento extraparlamentario importante de reforma del sistema<sup>17</sup>, o bien no han producido la consecuencia de la modificación de la legislación electoral autonómica o simplemente no se han dado en estos años de desarrollo autonómico. En consecuencia, no cabe esperar grandes cambios en un futuro salvo modificación sustancial de las circunstancias. En cualquier caso conviene resaltar tal como se ha apuntado que

---

<sup>16</sup> F. PALLARES PORTA, «Sistema electoral y sistema de partidos», AAVV, *Parlamento y sistema electoral*, VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1999, p. 71.

<sup>17</sup> *Vid.* F. PALLARES PORTA, «Sistema electoral y sistema de partidos», *op. cit.*, p. 72-73.

el sistema electoral, incluidos los regímenes electorales autonómicos, ha funcionado razonablemente bien, ya que ha evitado una excesiva fragmentación parlamentaria, ha producido una estabilidad gubernamental y una eficacia integrativa con un claro partido vencedor en la mayoría de los procesos electorales<sup>18</sup>, o al menos se ha podido articular una mayoría parlamentaria más o menos estable.

En general, la opción por un determinado sistema electoral se debe valorar en términos jurídico-políticos a través de tres factores, la articulación de la representación política, los mecanismos utilizados para favorecer la concentración del voto de los electores y para determinar un vencedor electoral y la articulación de la participación del elector en el proceso electoral y el alcance de su decisión<sup>19</sup>. Un sistema electoral no puede satisfacer de un modo absoluto y al mismo tiempo una representación justa y equilibrada de todos los intereses y fuerzas sociales y políticas presentes en una sociedad, una relación perfecta entre votos y escaños, una efectividad del funcionamiento del sistema político con una reducción del número de opciones políticas que garantice una estable mayoría de gobierno y una responsabilidad política basada exclusivamente en la relación de elector y representante sin intermediarios que imposibiliten o dificulten la decisión del elector y su operatividad durante el periodo decisorio. En cualquier caso, la imposibilidad de que un sistema pueda garantizar de modo absoluta y a la vez estos factores, no es obstáculo para examinar el tipo de respuesta otorgada a dichos y el grado de satisfacción que se alcanza desde un punto de vista normativo. Ahora bien, desde cada uno de los tres factores no se puede esperar una respuesta constitucional que sea maximalista de su contenido y que pueda ser operativa sin detrimento del resto de los factores. Las respuestas constitucionales o estatutarias maximalistas no son satisfactorias, ya que los tres factores actúan de forma comunicada de modo que el aumento de la representatividad justa y equilibrada implica la pérdida de capacidad del resto de los factores y viceversa. Un sistema electoral se debe examinar a partir del grado de equilibrio obtenido entre los diversos factores, de forma que una interpretación constitucional de los principios y normas que incidan en la materia electoral debe tener en cuenta en la determinación de dicho grado de equilibrio a partir de criterios sistemáticos y de ponderación de los distintos factores.

En este sentido, los factores que en mayor medida inciden en esta configuración de los regímenes electorales autonómicos son la determinación de la circunscripción, el número de representantes y los criterios de su asignación a las circunscripciones, la fórmula electoral y la introducción de restricciones al reparto de los escaños como puede ser la barrera electoral. Estos criterios for-

---

<sup>18</sup> J.R. MONTERO, «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en Juan MONTABES, (Ed.), *El sistema electoral a debate*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1998, p. 40 y 65.

<sup>19</sup> Vid. D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, 2ª ed., pp. 134 y ss.

man parte de la estructura básica de los regímenes electorales autonómicos, ya que se suelen regular de forma detallada en los Estatutos o se remite de forma expresa su regulación a la ley electoral autonómica, de forma que la LOREG no puede incidir en su regulación, siendo los rasgos en los que las peculiaridades de los regímenes electorales autonómicos aparecen configurados con mayor intensidad. En estos elementos que analizaremos a continuación se puede introducir, concretar y regular el ámbito de decisión propio autonómico en materia electoral y ello con independencia de que se regule con mayor o menor intensidad dichos elementos en el Estatuto de Autonomía o se remitan a la posterior ley electoral autonómica.

## 2. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS: PARÁMETROS Y DELIMITACIÓN

Como es sabido, la circunscripción es la demarcación territorial electoral, que se utiliza para la distribución de los escaños, la presentación de candidatos, la aplicación de la fórmula electoral y la designación de electos. Los distintos tamaños en dimensiones y habitantes pueden dar lugar a asimetrías en la representación. En nuestro caso, se optó por la existencia de circunscripciones múltiples, es decir, el territorio del Estado o de las Comunidades Autónomas se divide en una serie de circunscripciones, fundamentalmente, la provincia, que es el marco donde se eligen varios candidatos<sup>20</sup>. En las circunscripciones plurinominales se debe prefiar el criterio de determinación del número de elegibles en cada territorio. En cualquier caso, la articulación de un sistema electoral proporcional requiere la configuración y existencia de algunas circunscripciones plurinominales por definición. La exigencia de proporcionalidad como veremos afecta al sistema electoral en su conjunto, pudiéndose articular también sistemas mixtos con circunscripciones plurinominales y distritos uni-

---

<sup>20</sup> En el sistema electoral general, la opción del constituyente fue privilegiar la organización territorial preexistente, en parte porque se trataba de una división territorial neutral y objetiva, ya que cualquier intento de nueva delimitación en aquel entonces (por ejemplo, haber establecido como circunscripción a los territorios de las Comunidades Autónomas) podía prestarse manipulaciones y prácticas de *gerrymander*. Vid. M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRIA, (eds.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, p. 536. Sobre la determinación constitucional de la circunscripción electoral, vid. J.C. GAVARA DE CARA, «El sistema electoral de las Cortes Generales», en J.C. GAVARA DE CARA, (ed.), *Constitución. Desarrollo, rasgos de identidad y valoración en el XXV aniversario (1978-2003)*, J.M. Bosch-ICPS, Barcelona, 2004, pp. 327 y ss. En nuestro sistema las circunscripciones en su mayoría son plurinominales, pero también existen distritos uninominales como consecuencia lógica, ya que Ceuta y Melilla constituyen circunscripción propia (art. 68.2 CE y art. 161.1 LOREG). En sentido estricto, la Constitución no considera circunscripciones a Ceuta y Melilla, ya que se refiere a que sus poblaciones (lo que permitiría que fueran interpretadas y consideradas como circunscripciones personales) estarán representadas por un diputado en una especie de circunscripción personal, pero el art. 161.1 LOREG considera que las ciudades de Ceuta y Melilla son circunscripciones electorales (en consecuencia, se opta por circunscripciones territoriales) y no las poblaciones a las que alude la Constitución.

nominales, ya sea por expresa decisión prevista en el texto constitucional (como sucede en el Congreso de los Diputados con los casos de Ceuta y Melilla) o por decisión del legislador autonómico en la medida que se articule de forma no contraria al texto constitucional.

En una segunda acepción de carácter no estrictamente territorial, la circunscripción designa al conjunto de electores con cuyos votos se hará la distribución de escaños entre los candidatos que concurren a la elección. No obstante, se debe tener en cuenta que a pesar de que el número de escaños se puede atribuir a la circunscripción sobre la base de diferentes criterios, en nuestro caso siempre coincide con un determinado territorio por el que haya optado el régimen electoral autonómico que, como hemos visto, es la provincia mayoritariamente<sup>21</sup>.

Tal como se ha destacado por la doctrina, la organización territorial del sufragio constituye un aspecto fundamental del sistema electoral, ya que los resultados, los efectos y la clasificación del sistema puede depender en último extremo de la determinación de la circunscripción<sup>22</sup>. La circunscripción adoptada por el constituyente para las Cortes Generales y la utilizada en la mayoría de los Estatutos es la demarcación tradicional que permite obviar cualquier tipo de manipulación política que puede conllevar la creación de una específica circunscripción inexistente o no aplicada en otros procesos electorales con anterioridad. En este sentido, la provincia era una circunscripción objetivamente delimitada y sin excesivos problemas sobre sus límites geográficos. No obstante, la provincia como circunscripción implica el inconveniente de que existan cifras muy distintas del número de habitantes de cada una de ellas, lo que provoca desigualdades materiales del valor del sufragio que son difíciles de corregir salvo que se apliquen criterios de representación proporcional estricta de escaños o representantes entre las distintas circunscripciones, pero que en nuestro sistema no será un criterio de corrección debido a que la desproporcionalidad se agrava en algunos sistemas electorales autonómicos por la garantía de una representación mínima inicial en cada circunscripción<sup>23</sup>.

La circunscripción electoral es importante por las funciones que cumple en cualquier sistema electoral y que se plantean en conexión con tres rasgos esenciales de su importancia, el número de representantes que se les adjudica

---

<sup>21</sup> Como es sabido en los otros tipos de elecciones de nuestro sistema electoral, el territorio del municipio es la circunscripción para las elecciones municipales o se utiliza el territorio estatal español como circunscripción única en las elecciones para el Parlamento Europeo. No obstante, en otros sistemas electorales comparados se utiliza como circunscripción distritos no coincidentes con determinados territorios, sino con grupos de electores identificados en razón de su pertenencia a etnias minoritarias.

<sup>22</sup> M. SATRÚSTEGUI, «El marco territorial de la elección», en J. DE ESTEBAN, de y otros, *El proceso electoral*, Labor-Politeia, Madrid, 1977, p. 90; F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *Ley Electoral*, Presidencia del Gobierno, Madrid, 1983, p. 21 y P. SANTOLAYA MACHETTI, «Significado y alcance de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General», *REP*, 1986, n° 53, p. 57.

<sup>23</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, «Significado y alcance de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General», *op. cit.*, p. 57. En cualquier caso es muy difícil conseguir la plena igualdad demográfica de las circunscripciones, que teóricamente debería ser meras divisiones del mapa para ordenar la elección en términos de igualdad, pero se enfrenta ante las dificultades de dividir cualquier comunidad local consolidada, M. SATRÚSTEGUI, *op. cit.*, p. 93.

a cada una de ellas, el número de electores a los que se representa y que implica el tamaño o magnitud de la circunscripción y, por último, los límites geográficos de la circunscripción.

En relación con el primer aspecto es importante sobre todo el procedimiento para adjudicar el número de representantes a la circunscripción. Teóricamente se puede realizar a partir de establecer un número fijo de representantes como sucede con todos los distritos uninominales. Sin embargo, un número fijo de diputados por circunscripción en un sistema de representación proporcional sería un criterio contrario al principio de igualdad electoral, que sólo puede ser admisible en el caso de que Estatuto de Autonomía, como sucede en el País Vasco, considere que no es aplicable la garantía del sufragio igual. En los sistemas electorales proporcionales lo más frecuente es determinarlo en proporción a la población de la circunscripción a través de prorrateo tras el cálculo de una cuota de reparto<sup>24</sup>, la simple división en proporción<sup>25</sup> o incluso la aplicación de la fórmula D'HONDT<sup>26</sup>, que son los tres sistemas que se aplican de forma mayoritaria en los regímenes electorales autonómicos, aunque también algunas Comunidades fijan en la normativa electoral el número fijo de representantes para cada circunscripción<sup>27</sup>. Entre el número fijo de representantes y el número variable en proporción a la población, existen muchos sistemas de combinación, generalmente para buscar que la cámara represente al mismo tiempo a la población y al territorio. Este fenómeno, en general, en nuestro sistema, la mayoría de los Parlamentos autonómicos, al igual que con el Congreso de los Diputados, se consigue a través de fijar un número mínimo de representantes por circunscripción y repartir el resto en proporción a la población.

El número de electores a los que representa en cada circunscripción es importante para caracterizar a la propia circunscripción, ya que el tamaño o magnitud se caracteriza en función de dicha cifra. Un sistema electoral de representación proporcional que utilice circunscripciones múltiples, si utiliza como criterio de representación a un mismo número de electores en todas las circunscripciones, implicaría la necesidad de realizar cambios de límites geográficos en cada proceso para ajustar al territorio un número idéntico de electores. Evidentemente, en los sistemas de representación proporcional no hay ningún sistema que realice dichos cambios, ya que es mucho más sencillo y sin complicaciones políticas la modificación del número de representantes, cuando se modifique el número de electores a representar, sin necesidad de realizar cambios en los límites geográficos de las circunscripciones, que, por otra parte, conviene recordar que es la opción utilizada en los sistemas electorales de representación mayoritaria.

En ninguna normativa autonómica está prevista la modificación de límites geográficos, que es un fenómeno extraño y extraordinario en la tradición de

---

<sup>24</sup> Art. 9.3 LEGal, art. 13.3 LEAra, art. 18.2 LEC-LM, art. 18.2 LEEExt.

<sup>25</sup> Art. 17.3 LEAnd, art. 12 LEAst, art. 12 LEMur.

<sup>26</sup> Art. 11.4 LECVal.

<sup>27</sup> Art. 18 LEC-L, art. art. 12.2 LEIBal.

nuestro ordenamiento y en general en los sistemas de representación proporcional. En consecuencia, un sistema que utiliza circunscripciones múltiples y que mayoritariamente se vincula a sistemas electorales proporcionales (aunque hay excepciones), implica que en cada circunscripción se represente a un número de electores distintos, con lo que el tamaño o magnitud de la circunscripción puede ser distinto. A partir de la fijación del número de escaños puede aparecer fenómenos de *malaportionment*, es decir, de infrarepresentación o subrepresentación de electores en determinadas circunscripciones, es decir, en aquellas que reciban un número menor de representantes de los que le correspondería en proporción a los electores que representa; o bien fenómenos de sobrerrepresentación, es decir, que el número de representantes sea mayor que el que correspondería en proporción al número de electores a los que se representa. Esta diferencia de magnitud es contraria al principio de igualdad electoral, salvo que sea el propio texto constitucional o estatutario que la imponga de forma expresa, generalmente vinculado como, en nuestro caso, a una exigencia concreta de representación mínima de cada circunscripción. Más dificultades implica que la exigencia constitucional o estatutaria se vincule a la representación política de la población y al mismo tiempo de las diversas zonas del territorio, ya que el criterio utilizado por el legislador para establecer la representación territorial es susceptible de ser examinado, salvo que este regulado en el propio Estatuto de Autonomía. De todos modos, no se debe dejar de tener en cuenta que la utilización conjunta de los criterios de representación proporcional unido a la garantía de la representación de las diversas zonas del territorio, permite que la concreción por parte del poder estatuyente o del legislador electoral autonómico sea difícilmente controlable en términos de constitucionalidad, salvo supuestos extremos o de patente desequilibrio.

En cuanto a los límites geográficos de la circunscripción, aunque pueden ser fijos o variables, hay que resaltar que nuestra tradición se asienta en la utilización de algún criterio fijo, o por lo menos, que sea independiente y neutral de cualquier decisión política que se pueda adoptar con posterioridad. La elección de una circunscripción como la provincia en nuestro sistema, que había sido creada un siglo antes, fuera de un contexto de discusiones democráticas, evitaba la discusión sobre el mapa geográfico electoral, ya que se optaba por un criterio neutro al propio sistema electoral y facilitaba el hecho de que en los sistemas proporcionales suele ser fija la circunscripción, variando exclusivamente el número de representantes. Por el contrario, los distritos electorales suelen ser variables en sus límites geográficos en sistemas electorales de carácter mayoritario para potenciar que cada una de las unidades territoriales electorales representen al mismo número de electores. Evidentemente, cada vez que se deben variar los límites geográficos de los distritos aparecen discusiones y polémicas sobre los riesgos y realidades de manipulación electoral. Generalmente se recurre a comisiones neutrales y apartidistas para realizar los cambios de las delimitaciones de los distritos electorales, pero incluso en dichas circunstancias en ocasiones se justifica que los distritos no respondan a un principio de igualdad absoluta en la representación, ya que por criterios geográficos, por

ejemplo, en una isla se justifica que constituya un propio distrito a pesar de la población representada sea inferior.

En cualquier caso, la utilización de una circunscripción única evita todo tipo de problemas, ya que no varían los límites geográficos, ni la adjudicación de representantes suele ser problemática, ya que el número de diputados se reparte por igual. Por otra parte, el marco territorial coincide geográfica y demográficamente con la colectividad representada en el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales. No obstante, a pesar de la exigencia constitucional prevista en el art. 152.1 CE del respeto a la representación de las diversas zonas del territorio (que, por otra parte, se trata de una exigencia que en sentido estricto afectaría tan sólo a las Comunidades Autónomas que originariamente accedieron a la autonomía por la vía del art. 151 CE o Disposición Transitoria 2ª CE), algunas Comunidades han optado por el modelo de circunscripción única, ya sea por decisión del propio Estatuto de Autonomía (Cantabria, La Rioja, Madrid) o bien directamente mediante ley autonómica (Navarra)<sup>28</sup>. Por otra parte, se debe tener en cuenta que todas las Comunidades pluriprovinciales adoptan sin excepción la existencia de circunscripciones múltiples.

La delimitación de las circunscripciones es mejor realizarla mediante una ordenación territorial no sujeta a cambios, por ejemplo, la provincia, ya que si se delimita sobre la base de municipios concretos, la desaparición o modificación de estos que suele ser más frecuente, implicará una nueva delimitación territorial electoral. Si varía la población se puede variar el número de diputados, pero si se varía el territorio se varía toda la estructura, salvo que estemos ante distritos electorales uninominales.

En general, la delimitación se debe realizar mediante el ejercicio de una competencia legislativa para permitir un control sobre la base del principio de igualdad, de manera que las circunscripciones puedan tener un peso demográfico equivalente. En el caso de que las circunscripciones se determinen en la Constitución el control es imposible y en caso que se establezca en el Estatuto el control es difícil. Hay que evitar que la distribución de circunscripciones favorezca una determinada opción u opinión política u otra. El hecho de que se deje la determinación de las circunscripciones por vía legislativa puede favorecer que el gobierno y la mayoría quieran imponer sus puntos de vista. En estos casos no es malo fijar una regla aritmética que pueda establecer el máximo tolerable de diferencias en el valor numérico y representativo de los votos. Esta regla que debe ser objetiva, de forma que sólo puede ser fijada por el legislador o el juez constitucional.

En los Estatutos de Autonomía ha habido una tendencia a determinar la circunscripción electoral en el propio texto, que generalmente coincide con la provincia, el territorio histórico o la isla en once Comunidades Autónomas

---

<sup>28</sup> Art. 10.2 EACant y art. 17 LECant, art. 18.2 EALRioj y 15 LELRioj, art. 11 EAMad y art. 18 LEMad. En el caso de Navarra, art. 18 LENav.

(País Vasco, Galicia, Andalucía, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias, Extremadura, Madrid y Castilla-León)<sup>29</sup>. En seis Comunidades Autónomas se ha remitido a una Ley posterior, que ha fijado como criterio a la Provincia o isla en tres casos (Valencia, Navarra y Islas Baleares)<sup>30</sup> y en dos se ha establecido circunscripciones de nueva configuración a partir de la agrupación de municipios (Asturias y Murcia)<sup>31</sup>. Finalmente, en Cataluña la ley electoral debe configurar la circunscripción electoral, pero se aplica una disposición transitoria hasta su adopción que establece que la circunscripción es la provincia (disp. trans. 4 EACat)<sup>32</sup>.

A pesar de la regulación estatutaria en la mayoría de los casos como hemos visto se ha concretado o reiterado las circunscripciones electorales en las respectivas leyes electorales autonómicas, salvo en los casos de Canarias –art. 8.2 EACan– y de Cataluña –disp. trans. 4 EACat–, por voluntad de no regular en la ley electoral elementos del sistema electoral, en un caso seguramente debido a la mayoría reforzada requerida para aprobar la ley electoral (Canarias) y, en el otro, por carecer de ley electoral (Cataluña). En este sentido, la disposición legislativa autonómica de fijación de la circunscripción puede tener carácter constitutivo si no está prevista en el Estatuto de Autonomía o meramente declarativo en el caso contrario<sup>33</sup>.

Con anterioridad se ha mencionado que la opción por la provincia como circunscripción es políticamente neutra precisamente porque la configuración de sus límites geográficos no se ha realizado con posterioridad al inicio de la transición política, por lo que no es una consecuencia de una decisión política su configuración territorial. El mismo criterio puede ser utilizado en relación con las circunscripciones electorales basada en las islas (Canarias e Islas Baleares), ya que se basa en un criterio territorial objetivo, neutro y no definido políticamente a través de decisión. Los problemas se centran sobre todo en la articulación de las circunscripciones de nueva configuración a través de decisión política mediante agrupación de municipios por los riesgos de manipulación o de gerrymandering que conllevan, ya que a pesar de que los municipios se basan en un criterio territorial objetivo, su agrupación es fruto de la decisión política a través de ley<sup>34</sup>.

Por otra parte, se debe constatar que en todos los regímenes electorales autonómicos, la medida de las secciones o la organización interna de la cir-

<sup>29</sup> Art. 28.1 EAAnd, art. 18.4 EAARA, art. 8.4 EACan, art. 10.2 EACant, art. 10.2 EAC-LM, art. 10.2 EAC-L, art. 22.2 EAEExt, art. 11.4 EAGal, art. 11.1 EAMad, art. 26.2 EAPV, art. 18.2 EARioj.

<sup>30</sup> Art. 12 LEIBal, art. 9 LENav, art. 10 LECVal.

<sup>31</sup> Art. 10 LEAst, art. 13 LEMur.

<sup>32</sup> Sobre la norma que determina la circunscripción, *vid.* J. OLIVER ARAUJO, «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», en AAVV, *Parlamento y sistema electoral*, VI jornadas de la Asociación Española de Letrados Parlamentarios. Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 233.

<sup>33</sup> Art. 16 LEAnd, art. 12 LEARA, art. 10 y 11 LEAst, art. 17.1 LECant, art. 15 LEC-LM, art. 18 LEC-L, art. 17 LEEExt, art. 8 LEGal, art. 12.1 LEIBal, art. 18.1 LEMad, art. 13 LEMur, art. 9 LENav, art. 9 LEPV, art. 18 LERioj, art. 10 LECVal.

<sup>34</sup> Sobre estos peligros de Gerrymandering en el caso de Asturias y Murcia, *vid.* J. OLIVER ARAUJO, «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», *op. cit.*, p. 234.

cunscripción no altera el resultado electoral. No obstante, las exigencias y requisitos excesivos en la organización electoral sobre la base del principio de igualdad no son necesarias, ya que los diputados no representan a una circunscripción, sino al conjunto de la nación representada, de forma que por deducción del principio de representación política no se debe alterar significativamente el voto entre las circunscripciones, ya que una diferente representatividad podría alterar la exigencia de igualdad estricta en la representación política. Una cuestión es que el principio representativo permita alteraciones entre las circunscripciones y otra distinta es que el principio de igualdad de la representación política las permita. En este sentido, si las diferenciaciones se articulan por el constituyente no se plantean problemas de constitucionalidad, pero si es el legislador el que articula dichas alteraciones es difícil no posibilitar su control. La regla esencial para la distribución de circunscripciones es la aplicación de bases esencialmente demográficas, y en caso de que no sea posible se debería aplicar el principio de proporcionalidad para que las diferencias demográficas entre circunscripciones estuvieran justificadas en algún criterio normativo como la representación territorial y a condición de que se aplique de una manera limitada. En este sentido, admitir un mínimo de representación para garantizar la existencia de representación no es incorrecto, del mismo modo que establecer un porcentaje máximo y mínimo de diferencias entre la proporción de población que hay en cada circunscripción, pero siempre que el criterio responda a parámetros constitucionales o estatutarios. Además el respeto del principio de igualdad puede obligar a que la delimitación de las circunscripciones para la designación de los diputados sea objeto de una revisión periódica antes de cada proceso electoral en función de la evolución demográfica.

Sin duda la cuestión decisiva, y por ello frecuentemente polémica, radica en el tamaño de la circunscripción, esto es en el número de escaños que se le atribuyen y en el criterio que para ello se utiliza. El tamaño de la circunscripción es una variable que puede desvirtuar la proporcionalidad, es decir, cuanto más elevado sea el número de circunscripciones (o cuanto mayor sea el número de circunscripciones pequeñas como se plantea en nuestro sistema) menor es el potencial de la proporcionalidad<sup>35</sup>. No obstante, la totalidad de las circunscripciones autonómicas son plurinominales, es decir, se designan varios candidatos en cada una de ellas, debiendo ser consideradas en su mayoría como grandes, ya que designan por encima de diez escaños<sup>36</sup>.

<sup>35</sup> Vid. M. CACIAGLI, *op. cit.*, p. 536. El planteamiento clásico del tema en D.W. RAE, *The Political Consequences of Electoral Law*, New-Haven-London, 1971, p. 114-125 (existe traducción española, D.W. RAE, *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, CITEP, Madrid, 1977, para el tema concreto, p. 121-132). Vid. también, M. SATRÚSTEGUI, *op. cit.*, p. 98-99.

<sup>36</sup> Cuanto más pequeña sea una circunscripción es necesario un porcentaje mayor de votos para obtener un escaño, *vid.* M. CACIAGLI, *op. cit.*, p. 537. De hecho las distorsiones a la proporcionalidad vienen ocasionadas por una mezcla de circunscripciones de distinto tamaño en la que las circunscripciones pequeñas representan más del 50 % del total. En relación con el sistema electoral de las Cortes Generales, donde el fenómeno es más apreciable, en las elecciones legislativas de la VIIª Legislatura (2000-2004) existían de con-

Si se tiene en cuenta la población de cada circunscripción, el número de escaños debe variar en proporción, pero con frecuencia la proporcionalidad no es exacta a causa precisamente del número de escaños, obviamente limitado y preestablecido, del órgano cuya composición se decide en las elecciones y de las acusadas desigualdades y disparidades demográficas de población entre las provincias acentuaría el efecto de desproporcionalidad.

En general, la estabilidad inicial que podía haber proporcionado el establecimiento de la provincia como circunscripción, sobre todo en relación con el sistema electoral de las Cortes Generales, se ha visto distorsionado por la distribución de un escaso número de escaños y un alto número de circunscripciones<sup>37</sup>. Este fenómeno no tiene importancia actual en los regímenes electorales autonómicos, pero puede que tenga alguna consecuencia en el futuro, ya que se ha planteado que una posible solución a los problemas de constitucionalizar como circunscripción electoral a la provincia podría haber sido la utilización de las Comunidades Autónomas como marco territorial constitucional, pero que no se pudo realizar en el momento constituyente, ya que presentaba el inconveniente de que aún no estaba configurado el mapa autonómico<sup>38</sup>. La lógica de las Comunidades Autónomas como circunscripción no formaba parte de la conciencia política cuando se aprueba la Constitución, ya que no se había adoptado la decisión de generalizar el proceso autonómico a todo el territorio estatal, ni por supuesto era clara, ni pacífica la delimitación territorial de algunas de las posteriormente formadas Comunidades Autónomas<sup>39</sup>. En cualquier caso, en la actualidad estos problemas se han superado, mientras que la provincia ha perdido protagonismo en la vida política, los límites geográficos y el protagonismo político ha recaído progresivamente en las Comunidades Autónomas, que podría actuar como circunscripción dentro de un proceso de actualización de las instituciones. En cualquier caso, la adopción de fórmulas mixtas, que combine la circunscripción provincial con otros tipos de circunscripciones, ya sea desde un punto de vista territorial menor (de alcance comarcal) o mayores (de ámbito autonómico o estatal), no requiere en la práctica de reforma constitucional o estatutaria para su adopción en la mayoría de los casos, por lo menos, en aquellos Estatutos que no han optado por fórmulas rígidas en su contenido.

---

formidad a los parámetros reseñados 28 circunscripciones pequeñas. 16 circunscripciones medianas y sólo seis circunscripciones grandes, de más de 10 escaños donde realmente es operativa la proporcionalidad. Este fenómeno, en general, no afecta a los sistemas electorales autonómicos.

<sup>37</sup> M. BARAS GÓMEZ, J. BOTELLA CORRAL, *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, p. 53.

<sup>38</sup> *Vid.* P. SANTOLAYA MACHETTI, «Significado y alcance de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General», *op. cit.*, p. 58, que planteaba como alternativa la utilización de una disposición adicional que hubiera supuesto la progresiva sustitución de una circunscripción por otra lo que hubiera evitado alguna de las consecuencias discutidas.

<sup>39</sup> A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, «El sistema electoral del Congreso», *RDP*, 2001, n° 52, p. 30.

### 3. LA COMPOSICIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS AUTONÓMICAS Y LA ADJUDICACIÓN DE REPRESENTANTES A LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

La delimitación del número de miembros de las Asambleas legislativas autonómicas no es por sí misma una cuestión conflictiva si se mantiene una relación directa entre representantes y representados, si se respeta la posibilidad de dar opción a los partidos y grupos pequeños o minoritarios a participar en las actividades de las cámaras legislativas y si se articula coherentemente la propia funcionalidad<sup>40</sup>. En cualquier caso, dentro de nuestra doctrina ha habido una cierta polémica sobre si se debe situar la democraticidad de un sistema electoral en la relación de escaños por habitante, es decir, si se mantiene en términos de equiparación el escaño con la representación del número de habitantes o si es admisible y en que grado la existencia de diferencias en relación entre las distintas circunscripciones<sup>41</sup>.

La mayoría de las legislaciones electorales autonómicas han adoptado disposiciones sobre la composición de las asambleas legislativas<sup>42</sup>, concretando el número de diputados a elegir, ya sea mediante criterios abiertos o cerrados, ya sea mediante la fijación de un número global a elegir en todo el territorio autonómico o el número de diputados a elegir por circunscripción. En general se puede distinguir cuatro modelos:

- a) Un número de parlamentarios fijo en cada circunscripción electoral que puede ser idéntico para cada circunscripción (País Vasco) o distintos para cada circunscripción y que se puede fijar en el Estatuto o en la ley electoral autonómica (Cataluña, Islas Baleares, Canarias, Castilla-La Mancha), debiéndose diferenciar los supuestos de circunscripción única que necesariamente tienen un número fijo de diputados (Cantabria, Navarra y La Rioja).
- b) El establecimiento de un número de diputados mínimo inicial por circunscripción, que va desde uno en Murcia a 20 en la Comunidad Valenciana, y la distribución del resto en proporción a la población con procedimiento idéntico al previsto en el art. 162.3 LOREG (Andalucía,

<sup>40</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, «Significado y alcance de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General», *op. cit.*, p. 56.

<sup>41</sup> M. MARTÍNEZ SOSPEDRA, «El concepto constitucional de circunscripción y sus efectos sobre la eficacia del principio de soberanía popular», en AAVV, *Primeras Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. II, p. 989 y ss. El Congreso de los Diputados está compuesto, según la Constitución entre un mínimo 300 y un máximo de 400 diputados, pero se fija de conformidad con la previsión constitucional del art. 68.2 CE por el art. 162.1 LOREG el número de miembros en 350 diputados, que eran los que se habían previsto en los procesos electorales anteriores a la elaboración de la LOREG. Sobre la problemática constitucional de la composición de las Cortes Generales y la asignación de escaños a las circunscripciones, *vid.* J.C. GAVARA DE CARA, «El sistema electoral de las Cortes Generales», *op. cit.*, pp. 329 y ss.

<sup>42</sup> Art. 17 LEAnd, art. 13 LEAra, art. 12 LEAst, disp. trans 1ª LECan, art. 17.1 LECant, disp. trans. 4 EACat, art. 16 LEC-LM, art. 18 y 19 LEC-L, art. 18 LEEExt, art. 9 LEGal, art. 12 LEIBal, art. 8.4 y 10.2 LEMad, art. 14 LEMur, art. 1 LENav, art. 10 LEPV, art. 19 LERioj, art. 11 LECVal.

Aragón, Asturias, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana). Algunos Estatutos introducen criterios correctores del resultado final como en el caso de Andalucía establece que ninguna circunscripción puede tener más del doble de los diputados que otra o el de Aragón que exige que la cifra de habitantes necesarios para asignar un diputado a la circunscripción más poblada no supere 2'75 veces la correspondiente a la población menos poblada.

- c) La atribución de escaños a partir de un mínimo inicial por circunscripción (tres procuradores) y otro más por cada 45 mil habitantes o fracción de población superior a 22.500 habitantes (Castilla y León).
- d) La atribución de un diputado por cada 50 mil habitantes o fracción superior a 25 mil habitantes (Madrid), con lo que se establece un criterio fijo, con un número de escaños abierto.

Como se puede comprobar el modelo mayoritario utilizado en los sistemas electorales autonómicos es el que adopta como base el sistema de atribución de escaños del Congreso de los Diputados. En general, se puede destacar que los sistemas que producen sobrerrepresentación son Galicia (sobre 75 diputados y cuatro circunscripciones, un mínimo de 10 diputados para cada una –art. 19.2 LEG), Andalucía (sobre 109 diputados y ocho circunscripciones, un mínimo de 8 diputados por circunscripción y un índice corrector general– art. 17 LEAnd), Valencia (sobre un total de 89 diputados y tres circunscripciones, un mínimo de 20 diputados por circunscripción –art. 11 LEVal), Aragón (sobre 67 escaños y tres circunscripciones, un mínimo de 13 por circunscripción y un índice correcto– art. 13 LEAra) y Extremadura (sobre 65 diputados y dos circunscripciones, un mínimo de 20 diputados por circunscripción), aunque en este último caso no se produce el efecto de sobrerrepresentación porque el número de circunscripciones es pequeño<sup>43</sup>.

Este sistema permite que la delimitación de las circunscripciones permanezca en vigor durante mucho tiempo, que se pueda ir actualizando en una parte la desigualdad entre circunscripciones, ya que los flujos o movimientos de población tienen su reflejo en el número de diputados a elegir en cada convocatoria electoral. Este mecanismo de ajuste flexible no requiere una rectificación del mapa electoral para su aplicación, ya que se plantea por las leyes electorales autonómicas como una operación mecánica lo que garantiza la independencia de su aplicación para que no responda a intereses partidistas. El número de diputados a elegir en cada circunscripción se debe articular en

---

<sup>43</sup> En general, debe buscarse las razones de la introducción del mínimo de representación inicial de cada provincia (e incluso la de su fijación constitucional posterior) en los antecedentes de la ley para la Reforma Política. Sobre las circunstancias y el significado de la introducción del mínimo de representación provincial en la ley para la Reforma Política, *vid.* A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 20-22 y p. 41-42. En un trabajo pionero se remarcaba el hecho de que con circunscripciones administrativas era difícil que se pudiera conseguir la igualdad demográfica entre ellas, ya que un número mínimo de escaños por circunscripción siempre favorecía una mayor representación de las menos pobladas, *vid.* M. SATRÚSTEGUI, *op. cit.*, p. 93.

cada Decreto de convocatoria electoral del Parlamento autonómico, siendo competencia la realización de la operación material de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, pero la asignación de escaños a las circunscripciones es un acto reglado, tasado y sin libertad de decisión por parte del Presidente.

El tamaño de la circunscripción es también relevante en el momento de la distribución proporcional de los escaños entre las candidaturas, de acuerdo con los votos obtenidos. La aplicación de una u otra fórmula electoral proporcional a la distribución de los escaños puede implicar un resultado más o menos proporcional. Pero la realidad demuestra que sobre el resultado más o menos proporcional incide en mayor medida el número de escaños por el que se compete en la circunscripción. Resulta evidente que la proporcionalidad en la atribución de escaños a las candidaturas según sus votos está en relación directa al número de escaños asignado a la circunscripción, es decir, existirá un mayor número de fuerzas políticas que obtengan representación, cuantos más escaños se puedan repartir en la circunscripción.

En el caso de que se interprete el concepto de proporcionalidad como condición de aplicación de un sistema electoral implica que se determine en cada circunscripción un número plural de miembros a elegir, de forma que el número mínimo de diputados a elegir debe ser de una cuantía que permita que todas las circunscripciones elijan más de un miembro. Por otra parte, es admisible la existencia de distritos unipersonales dentro de un sistema electoral proporcional, ya que el distrito no necesita ser el elemento determinante de los efectos y resultados de un sistema electoral, de forma que se puede evitar la consideración de desproporción si se valora los efectos sobre el sistema electoral en su conjunto<sup>44</sup>. Incluso sería posible plantear distintas alternativas para aproximarnos a un sistema electoral como el alemán con combinación de circunscripciones, que podría implicar la utilización de la provincia como distrito uninominal y una circunscripción única de carácter autonómico<sup>45</sup>.

#### 4. LA FÓRMULA ELECTORAL EN LOS REGÍMENES ELECTORALES AUTONÓMICOS

En principio, la determinación concreta de la fórmula electoral para la distribución de escaños es una competencia de las Comunidades Autónomas, en la medida que sean de carácter proporcional tal como exige el art. 152.1 CE. No obstante, en ningún caso se ha establecido una regulación concreta en los respectivos Estatutos de Autonomía, que se han limitado a declarar la exigencia de utilización de un sistema proporcional. La falta de regulación estatuta-

---

<sup>44</sup> Vid. D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, CEC, Madrid, 1981, p. 107 y F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *op. cit.*, p. 22.

<sup>45</sup> Vid. distintas alternativas y proyectos en J.M. VALLÈS, «El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones», en J. MONTABES, (ed.), *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, CIS-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1998, p. 85 y 88.

ria de la fórmula electoral ha implicado que se puede controlar constitucionalmente cualquiera de ellas en función de los principios electorales y eventualmente sobre la coherencia interna de su determinación legislativa con el resto de los elementos del sistema electoral.

La fórmula electoral es el procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los distintos partidos políticos, coaliciones o agrupaciones electorales. A pesar de que la principal fórmula electoral que se utiliza en nuestro sistema no aparece nombrada como tal en ninguna norma del ordenamiento (incluida la legislación electoral autonómica)<sup>46</sup>, se ha optado tanto las elecciones para el Congreso de los Diputados como en la de los Parlamentos autonómicos por la fórmula proporcional conocida como el método o regla D'HONDT, es decir, se divide el número de votos de cada lista entre 1, 2, 3, 4, etc., hasta el número de escaños a cubrir<sup>47</sup>. A continuación se ordenan los cocientes de mayor a menor, atribuyéndose los escaños a los cocientes mayores, tal como establece expresamente el art. 163.1 LOREG, que incluye un ejemplo práctico de aplicación.

El art. 163 LOREG es reiterado en la mayoría de las leyes autonómicas, que establecen idéntico sistema de distribución de escaños<sup>48</sup>, e incluso estableciendo el mismo ejemplo que el de la LOREG en su articulado o anexos (casos de las leyes electorales de Andalucía, Asturias y Comunidad Valenciana), lo cual puede resultar absurdo, ya que la población sobre la que se calcula el ejemplo puede resultar más numerosa que la población de la correspondiente Comunidad Autónoma. En cualquier caso, se debe resaltar que la fórmula proporcional concreta no se establece directamente por la Constitución, ni

<sup>46</sup> M.Á. PRESNO LINERA, *El derecho de voto*, *op. cit.*, pp. 189-190. Sobre las implicaciones constitucionales de la fórmula electoral, *vid.* J.C. GAVARA DE CARA, «El sistema electoral de las Cortes Generales», *op. cit.*, pp. 333.

<sup>47</sup> El Tribunal Constitucional considera que la fórmula electoral de la llamada Regla D'HONDT (art. 163.1 LOREG) consiste en un mecanismo matemático en virtud del cual se procede a la atribución de escaños con base a una serie de reglas. Entre ellas, el apartado 1 c) del mencionado precepto indica que «Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, atendiendo a un orden decreciente». Cuando en la relación de cocientes –continúa el apartado 1 d)– coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido». En definitiva, la ley prevé una norma general para la atribución de escaños en función del resultado de los cocientes, obtenidos a través de sucesivas divisiones de los votos obtenidos por cada candidatura, de mayor a menor, y una regla subsidiaria –subsidiaria en el sentido de que de la anterior no pueda obtenerse otro resultado– para atribuir, en caso de coincidencia absoluta de cocientes, un escaño. No obstante, se considera que es interpretación razonable del precepto entender que la operación matemática en que consiste la regla general, se agota si la misma se lleva hasta el final, esto es, si el cociente resultante incluye su parte entera y decimal. De forma que el art. 163.1 c) LOREG puede interpretarse en el sentido de que se atribuyen los cargos representativos a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores en el cuadro, en su parte entera y decimal, atendiendo a un orden decreciente (STC 115/1995 FJ 7). En el sentido planteado por la sentencia, hubo un intento de introducir una enmienda al texto de la LOREG para realizar un cálculo con decimales. *Vid.* Diario de sesiones del Congreso de los Diputados de 10 de abril de 1985, p. 9046, 9050 y el rechazo de la misma en p. 9182.

<sup>48</sup> Art. 18 LEAnd, art. 14 LEAra, art. 13 LEAst, art. 17 LECant, art. 17 LEC-LM, art. 20 LEC-L, art. 19.1 LEEExt, art. 10 LEGal, art. 12.3 LEIBal, art. 18 LEMad, art. 15 LEMur, art. 10 LENav, art. 11 y 12 LEPV, art. 20 LERioj, art. 12 LECVal.

para el proceso electoral del Congreso de los Diputados, ni para los procesos electorales autonómicos, pudiendo ser, en consecuencia, una decisión del correspondiente legislador electoral.

Los estudios politológicos han tratado de demostrar que la utilización de fórmulas proporcionales en sí mismas consideradas no implican excesivas diferencias a efectos prácticos, ya que sus principales consecuencias en los resultados se obtienen por combinación con el número de diputados a elegir en la circunscripción, el número mínimo inicial en cada circunscripción o la no adecuación o proporción entre el número de representantes y los electores<sup>49</sup>. Un examen de la constitucionalidad de una determinada fórmula electoral sólo se puede realizar atendiendo a su vez a los parámetros anteriormente examinados y en función de que la exigencia de representación proporcional de conformidad con el art. 152.1 CE<sup>50</sup>. En consecuencia, la fórmula D'HONDT en sí misma considerada sólo beneficia a quien obtiene el último escaño de una circunscripción, es decir, el que accede a él con el menor cociente y con el menor coste porcentual de votos y el mayor perjuicio se le causa a la formación siguiente<sup>51</sup>, de forma que el beneficio o el perjuicio sólo afecta a uno de los escaños repartidos. En este sentido, es posible concluir que la fórmula electoral en sí misma considerada no crea excesivas distorsiones en la proporcionalidad, a pesar de que se pueda considerar que el sistema electoral en su conjunto pueda ser cuestionado en dicho aspecto como consecuencia de los propios criterios y el diseño constitucional del resto de los factores que caracterizan al sistema<sup>52</sup>.

En cualquier caso, a nivel comparado, se debe tener en cuenta que el Tribunal Constitucional alemán ha tenido ocasión de examinar la constitucionalidad de la fórmula D'HONDT y declaró de forma expresa que esta fórmula no era inconstitucional, ya que no era relevante el hecho de que no se pudiera

<sup>49</sup> Vid. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 24 y ss. que aporta un ejemplo práctico sobre el modo en que una pequeña alteración de votos varía el reparto para demostrar que la fórmula D'HONDT es políticamente neutral con distorsiones potenciales aleatorias e imprevisibles. Sobre las consecuencias de estos tres factores, vid. A.J. SÁNCHEZ NAVARRO, *op. cit.*, p. 88-89.

<sup>50</sup> Téngase en cuenta que esta exigencia de una fórmula electoral proporcional para la distribución de escaños puede significar que se aplique la proporción en cada circunscripción, pero también que el sistema electoral en su conjunto deba responder al principio de proporcionalidad o que los efectos del sistema respondan a la idea de distribuir escaños proporcionalmente a los votos conseguidos por los partidos como condición *sine qua non*, vid. F.J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, *op. cit.*, p. 47. Esta interpretación puede dar lugar a reglas y sistemas electorales diferentes pero admisibles todos ellos en el sentido del texto constitucional.

<sup>51</sup> Vid. A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 26. Este autor demuestra que la aplicación de la fórmula en el sistema electoral del Congreso de los Diputados beneficia y perjudica a todos los partidos según las circunstancias, así por ejemplo, un partido tradicionalmente perjudicado en las circunscripciones pequeñas como es Izquierda Unida, se beneficia del último cociente que obtiene escaño en circunscripciones medianas y grandes.

<sup>52</sup> Sobre las distorsiones de la proporcionalidad en nuestro sistema y posibles alternativas, F. PALLARÉS PORTA, «La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas», *REP*, 1981, n° 23, p. 233 y ss. y el extenso estudio de F. FERNÁNDEZ SEGADO, «La correlación entre el tamaño de las circunscripciones y las distorsiones de la proporcionalidad en la elección del Congreso», *REP*, 1993, n° 79, p. 305 y ss., que analiza las distorsiones con cálculos de su alcance para el periodo 1979-1989. Vid. finalmente J.R. MONTERO. y R. GUNTHER, *op. cit.*, p. 15 y ss., con inclusión de bibliografía sobre los efectos mecánicos y psicológicos del sistema electoral del Congreso de los Diputados.

articular un resultado exacto y proporcional a la votación recibida<sup>53</sup>. En cierto modo, en el criterio del Tribunal Constitucional federal alemán tuvo una cierta importancia el hecho de que las circunscripciones donde se debía aplicar la fórmula fuera el territorio de los Länder, es decir, eran circunscripciones relativamente grandes y la repercusión de la fórmula era escasa<sup>54</sup>, ya que afectaba a pocas circunscripciones, ya que en aquel entonces la República Federal tenía 10 Länder. Por otra parte, a nivel del control de constitucionalidad de los Länder, se debe tenerse en cuenta que el Tribunal Constitucional bávaro declaró inconstitucional la utilización de la fórmula electoral D'HONDT en el sistema electoral bávaro en la medida en que era aplicado en circunscripciones múltiples, en un total de 8 circunscripciones, de forma que se podía favorecer al partido mayoritario, pudiendo llegar a alterarla proporcionalidad de la representación en un total del 10% de los escaños.

En cualquier caso, para poder participar en la atribución de los escaños se exige superar un mínimo de representación electoral, la barrera mínima electoral. En la mayoría de los regímenes electorales autonómicos es el 3% de los votos válidos en cada circunscripción y, por lo tanto, con carácter provincial. Los efectos de esta concreta barrera sobre la representación autonómica no es indiferente por el gran número de escaños en juego en cada Comunidad Autónoma<sup>55</sup>.

En todos los regímenes electorales autonómicos se utiliza el sistema de listas cerradas y bloqueadas, es decir, se vota a candidaturas de forma invariable sin posibilidad de combinar candidatos de distintas listas (*panachage*), seleccionar algunos o ordenarlos de forma jerárquica. En definitiva, el elector debe votar la lista que se le presenta y los escaños se deben atribuir en el orden en que aparecen los candidatos. No obstante, la ley electoral autonómica podría también introducir correcciones al sistema en manos del elector, ya que no existe ninguna limitación constitucional con lo que el legislador autonómico conserva la libertad de decisión para establecer el voto sobre la base de listas abiertas o introducir la posibilidad de voto preferencial.

En definitiva, se puede afirmar que el sistema proporcional introducido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía aparece corregido por elementos destinados a evitar un fraccionamiento de la cámara<sup>56</sup>, ya sea derivado de consecuencias jurídicas del sistema o por implantarse en Comunidades

---

<sup>53</sup> BVerfGE 16, 130 (144).

<sup>54</sup> En igualdad de condiciones, es decir, dos circunscripciones idénticas en tamaño y magnitud, la aplicación de la fórmula proporcional más equilibrada o la más desequilibrada implica una diferencia de un diputado en el cálculo final.

<sup>55</sup> En cambio, en el sistema electoral del Congreso de los Diputados, la barrera mínima sólo es significativa en las circunscripciones de Madrid y Barcelona. *Vid.* A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 27. En el anexo el citado autor aporta los cálculos sobre una operatividad de la barrera mínima limitada a las circunscripciones de Madrid y Barcelona en las que el coste del escaño ha variado en los distintos procesos electorales entre el 2'52% y el 3'04% de los votos. Para el resto de las circunscripciones la barrera nunca ha tenido un rol significativo.

<sup>56</sup> P. SANTOLAYA MACHETTI, «Significado y alcance de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General», *op. cit.*, p. 59.

Autónomas con escasa división. No obstante, la ley electoral autonómica tiene un campo de actuación que podría intentar mitigar y corregir en gran medida la desproporcionalidad. No se puede obviar que existe una tendencia generalizada al mantenimiento y a la resistencia al cambio del sistema electoral, en parte debido a que muchos elementos normativos forman parte formal y materialmente de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, y en parte por la vinculación entre ley electoral y mayoría parlamentaria y por los propios intereses de la clase política ajenos al cambio<sup>57</sup>.

## 5. LA BARRERA MÍNIMA EN LOS PROCESOS ELECTORALES AUTONÓMICOS

### 5.1. *La justificación constitucional de la barrera mínima*

En todos los regímenes electorales autonómicos, para poder participar en la atribución de los escaños se exige un mínimo de representación electoral que se denomina barrera mínima electoral<sup>58</sup>. Esta barrera implica que una candidatura para obtener representación debe contar con un respaldo mínimo del cuerpo electoral para evitar que se fraccione excesivamente el Parlamento, constituyendo una corrección del peligro y las dificultades que pueden representar la utilización de las fórmulas proporcionales a la hora de formar gobiernos poco estables, que se puede integrar como una de las técnicas de consecución del parlamentarismo racionalizado<sup>59</sup>.

En cualquier caso, debe resaltarse que se trata de un elemento conectado a la aplicación de la fórmula electoral en el proceso de asignación de escaños, de forma que ambos elementos deben ser determinantes para caracterizar la concepción normativa de la barrera mínima, lo que implica que su regulación debe realizarse no en función de su finalidad que sería su causa de justificación constitucional, sino en función de su integración con los otros elementos dentro del mismo proceso de aplicación. En consecuencia, la barrera mínima debe establecerse por circunscripciones, lo que es habitual en la mayoría de los sistemas electorales presentes en el Estado español, ya que debe aplicarse en conexión a una determinada fórmula electoral dentro de un concreto proceso de asignación de escaños, vinculado a una determinada circunscripción que es donde se presenta las candidaturas, que como derecho fundamental puede

---

<sup>57</sup> A. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, *op. cit.*, p. 13-15.

<sup>58</sup> Sobre la barrera mínima electoral, F. RIOS RULL, «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», en AAVV, *Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas sobre Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 719 y ss.; E. ÁLVAREZ CONDE y S. GARCÍA COUSO, «La barrera electoral», *RDP*, 2001, n° 52, pp. 177 y ss.; M<sup>a</sup>.R. PÉREZ ALBERDI, «Efectos de la barrera electoral: Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998», *RDP*, 2001, n° 52, pp. 357 y ss.

<sup>59</sup> F. RIOS RULL, «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, p. 720.

ejercerse en todo el ámbito territorial de las elecciones en las que se aplica o bien limitado a unas determinadas circunscripciones<sup>60</sup>.

A nivel comparado, el Tribunal Constitucional alemán ha utilizado como argumentos para admitir la constitucionalidad de la barrera mínima los hechos de que se dirigen a evitar un exceso de partidos minoritarios que podrían alterar el funcionamiento normal de la Administración<sup>61</sup>, facilitar la capacidad de trabajo del Parlamento y posibilitar la formación de gobiernos estables<sup>62</sup>. En este sentido, en ocasiones se ha considerado que los partidos minoritarios son partidos clientelares, que no representan intereses de la generalidad, sino intereses propios, con la consecuencia de que se pueden beneficiar de un sistema proporcional para potenciar un sistema de partidos fragmentario en lugar de realizar el objetivo principal de las elecciones, es decir, la articulación de representación política<sup>63</sup>. La barrera mínima supone crear un equilibrio entre conseguir una protección de la representación popular<sup>64</sup> y respetar el papel de los propios partidos políticos como intermediarios entre cuerpo electoral y poder público.

El peligro que puede suponer la abundancia de partidos políticos pequeños para la representación política al dificultar la concreción de mayorías, permite que el legislador pueda establecer diferencias de valor del voto en el resultado dentro de un sistema proporcional<sup>65</sup>. Este peligro que puede representar la abundancia de partidos políticos en los órganos representativos y las consecuencias de su excesiva fragmentación son circunstancias que forman parte de la prerrogativa de evaluación y estimación del legislador y que no son susceptibles de ser enjuiciadas por el Tribunal Constitucional<sup>66</sup>. En cualquier caso, las situaciones de peligro para la capacidad funcional de los órganos representativos que debe valorar el legislador no pueden responder a posibilidades de perjuicio abstracto o teórico, sino que debe ser concreto y real<sup>67</sup>. Por otra parte, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que una disposición electoral puede estar justificada en un determinado momento temporal en un determinado ordenamiento de Land y en otro Land o en otro momento temporal no estar justificada, en función de la situación política y circunstancias que rodea el

---

<sup>60</sup> Sobre la vinculación de la barrera mínima con la exclusión de candidaturas, *vid.* F. RIOS RULL, «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 726 y ss.

<sup>61</sup> BVerfGE 6, 104 (115), aunque en el caso concreto se refería a la Administración local en relación con la aplicación de la barrera mínima en las elecciones locales. Sobre la constitucionalidad de dicha barrera mínima electoral en base al mismo argumento, recientemente BVerfGE 95, 408 (419).

<sup>62</sup> BVerfGE 24, 300 (341).

<sup>63</sup> BVerfGE 51, 222 (236).

<sup>64</sup> BVerfGE 6, 104 (115).

<sup>65</sup> Este hecho fue constatado en la BVerfGE 51, 222 (236). Con anterioridad ya se habían recordado jurisprudencialmente las consecuencias en la República de Weimar, BVerfGE 14, 121 (135). En la República de Weimar entre 1919-1932 se realizaron seis nuevas elecciones del Reichstag, durante el periodo se formalizaron 16 gobiernos distintos, de los cuales cinco carecían de mayoría parlamentaria. *Vid.* M. ANTONI, «GG und Sperrklausell. 30.Jahre 5%-Quorum-Lehreaus Weimar?», *ZParl*, 1980, p. 93.

<sup>66</sup> BVerfGE 6, 104 (120).

<sup>67</sup> BVerfGE 93, 373 (378), en la que se declara la inconstitucionalidad de la norma que prohibía pertenecer como electos en el mismo Consejo municipal a personas que se hubieran divorciado.

caso<sup>68</sup>. Del mismo modo que no es lo mismo analizar la barrera mínima electoral en abstracto que en función de un caso o circunstancias concretas, por ejemplo, cuando se modifica el ámbito territorial o de aplicación espacial de la ley electoral para aplicarse a un territorio con una estructura o sistema de partidos distinto<sup>69</sup>.

En cualquier caso, en el sistema alemán no existe ninguna autorización formal expresa en la Constitución federal para adoptar la barrera mínima electoral<sup>70</sup>, lo que implica la posibilidad de controlar su constitucionalidad. No obstante, las Constituciones de los Länder mayoritariamente introducen en muchas ocasiones en su escasa regulación del sistema electoral la aplicación obligatoria de la barrera mínima electoral, lo que impide su control sobre la base de los principios electorales establecidos en su propia Constitución, pero no en relación con los criterios de homogeneidad de sus sistemas que pudiera desarrollar con su interpretación el Tribunal Constitucional federal.

## 5.2. La articulación autonómica de la barrera mínima

En la construcción normativa de la barrera mínima en los regímenes electorales autonómicos aparecen numerosas especialidades en la aplicación de la barrera en nuestro sistema. Seguramente el sistema más peculiar de implementación de la barrera mínima es el canario que establece una barrera electoral mínima de carácter alternativo a partir de tres elementos de superación de la misma. En primer lugar, que se sea la candidatura de partido o coalición que haya obtenido el mayor número de votos válidos en la circunscripción; en segundo lugar, que se hubiera superado el 30% de los votos válidos en la circunscripción o, finalmente, que se hubiera superado el 6 % de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma. La explicación de esta barrera se debe buscar en los otros elementos del sistema electoral canario como es el sistema de distribución de escaños a las circunscripciones, que implica que el 13,3% de la población de las islas pequeñas designen el 50% de los diputados, mientras que el 86'7% de la población que habita las islas gran-

<sup>68</sup> BVerfGE 1, 208 (259); BVerfGE 51, 222 (236); BVerfGE 82, 322 (338).

<sup>69</sup> BVerfGE 82, 322 (338-339). En este sentido, la estructura de partidos de la DDR debía en tres meses intentar darse a conocer en el territorio de la República Federal para intentar superar una barrera electoral que se debía aplicar al conjunto del nuevo territorio global.

<sup>70</sup> En general, sobre la barrera mínima, *vid.* E. BECHT, *Die 5%-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem?*, Stuttgart-München-Hannover, Boorberg, Marburger Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 2, 1990; D. EHLERS, «Sperrklauseln im Wahlrecht», *Jura*, 1999, p. 660 y ss. E. JESSE, *Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland (1949-1983)*, Düsseldorf, Droste Vlg, Beiträge zur Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien 78, 1985, pp. 221-260; E.G. MAHRENHOLZ, «Über den Satz von zwingenden Grund», in G. PFEIFFER, U. BURGERMEISTER, G. ROTH, (hrsg.), *op. cit.*, p. 71. U. WENNER, *Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Lang, Frankfurt am Main, 1986. Más clásico, W. HENRICH, «Zur Verfassungsmäßigkeit der Sperrklauseln im Wahlgesetz», *NJW*, 1956, pp. 1703 y ss. En general, W. SCHREIBER, *Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag*, Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin-Bonn, München, 2002, 7. Aufl., p. 217 y ss.

des designan la otra mitad de los diputados<sup>71</sup>. El hecho de unir la circunscripción utilizada, la isla, con la población residente en las mismas implica relaciones dispares de electores por circunscripción, con lo que la representación autonómica potencia el factor territorial sobre el proporcional más vinculado a la población. No obstante, la mayor parte de las distorsiones del sistema electoral canario vienen ocasionadas por el hecho de que la distribución de diputados por circunscripción responda a la conocida como *triple paridad*, es decir, se deben respetar en dicha distribución, en primer lugar, la paridad entre los escaños asignados a las islas grandes y a las pequeñas; en segundo lugar, la paridad de los escaños de las islas integradas en una provincia y las integradas en la otra y, finalmente, la paridad de los escaños de las islas menores de cada provincia con los escaños de la isla capitalina<sup>72</sup>. Esta triple paridad supone la utilización de criterios fundamentalmente territoriales para articular la representación, que por otra parte no introduce mecanismos más habituales en otros sistemas electorales de nuestro ordenamiento como puede ser establecer un número mínimo de representación por circunscripción y reparto del resto de los escaños en proporción a la población<sup>73</sup>. Desde otro punto de vista resulta imposible numéricamente que las islas pequeñas puedan superar la barrera mínima en el ámbito autonómico, de forma que siempre resultará mucho más fácil superar en las islas grandes la barrera electoral en el ámbito autonómico que en las pequeñas debido a la altísima barrera circunscriptiva, ya que un 30% carece de referencias en el Derecho comparado<sup>74</sup>, salvo que se sea la candidatura más votada en cada circunscripción. En cualquier caso, esta última posibilidad implica la barrera mínima electoral aparezca presidida por un criterio mayoritario, hasta cierto punto incompatible con un sistema proporcional, como es su no aplicación a la candidatura más votada en cada circunscripción<sup>75</sup>.

<sup>71</sup> J.F. LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», (La *insoponible permanencia* de una Disposición Transitoria)», *REDC*, 1997, nº 51, pp. 109-110. Asimismo, *vid.* J.F. LÓPEZ AGUILAR, «¿Control de constitucionalidad en el derecho electoral autonómico? Acerca de la STC 225/1998, sobre el sistema electoral canario. (De nuevo sobre la *insoponible permanencia* de una Disposición Transitoria)», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, 1999, nº 2, pp. 49 y ss. y J.F. LÓPEZ AGUILAR, «El derecho electoral autonómico y potestad autoorganizativa de las CCAA», *Corts*, 1999, nº 8, pp. 251 y ss.

<sup>72</sup> Sobre la triple paridad en la distribución de escaños, *vid.* J.F. LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *op. cit.*, pp. 119.

<sup>73</sup> Como se puede observar en un sistema electoral distinto al del Congreso de los Diputados el establecer un mínimo de representación por circunscripción y reparto proporcional en relación con la población del resto de los diputados entre circunscriptivas puede articularse como una garantía de la representación proporcional, a diferencia de lo que sucede en el sistema del Congreso de los Diputados que actúa como garantía de la representación territorial.

<sup>74</sup> Para los problemas de aplicación de la barrera mínima electoral en el sistema canario, *vid. mutatis mutandi*, G. TRUJILLO, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *REDC*, 1981, nº 2, pp. 53-55.

<sup>75</sup> *Vid.* J.F. LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *op. cit.*, pp. 122. En cualquier caso, la eficacia del sistema electoral es dudosa, ya que en los resultados han aparecido fenómenos en el sistema político de atomización o fragmentación parlamentaria (número de partidos con representación parlamentaria elevado), inestabilidad (ningún gobierno ha finalizado la legislatura a pesar de que era un efecto buscado para las autonomías que accedieron por la vía del art. 143-

En algunos regímenes electorales autonómicos la barrera electoral se ha establecido a partir del resultado global de la elección, es decir, no se basa su aplicación en el proceso de asignación de escaños, que es operativo por circunscripciones, sino en un hecho no conectado a la aplicación de la fórmula o la asignación concreta de escaños como es el resultado global de la elección, es decir, la suma de votos obtenidos en todas las circunscripciones. En este sentido, si el ordenamiento permite optar a los candidatos a presentarse en una circunscripción o en todas las circunscripciones, lo que no se puede admitir es que posteriormente se haga depender la obtención de la representación de dicho hecho, es decir, vincular la barrera a un hecho dependiente exclusivamente de la presentación de candidaturas en todas las circunscripciones<sup>76</sup>.

La aplicación de la barrera mínima electoral se puede realizar a partir del recuento de todos votos emitidos, incluyendo votos válidos y nulos, del recuento de los votos válidos, incluyendo los votos en blanco, que suele ser la opción mayoritaria en los regímenes electorales autonómicos, con la excepción de la ley electoral valenciana que se refiere exclusivamente a los votos emitidos, lo que implica la inclusión de los nulos (art. 12a LEVal). No obstante, también se podría considerar el recuento de los votos válidos emitidos a favor de una candidatura concreta, que seguramente sería la opción más real de conformidad con la finalidad principal de la barrera mínima electoral, es decir, evitar la fragmentación del parlamento entre los candidatos concretos designados por los electores, por lo que no se debería tener en cuenta en el computo los votos en blanco, ya que su finalidad apartidista no se relaciona con la fragmentación del voto.

En las elecciones autonómicas, la barrera mínima varía en función de los distintos sistemas electorales, pudiéndose establecer mediante las disposiciones materiales (Comunidad Valenciana –art. 12.2 EAVal– y Madrid –art. 10.6 EAMad–) o disposiciones transitorias del Estatuto de Autonomía, teóricamente limitado al primer proceso electoral autonómico, o de modo más definitivo mediante la ley electoral autonómica. En general, se plantea una disparidad en cuanto a la cuantía porcentual requerida para su aplicación, ya que se sitúa en un 3% con independencia que sea una decisión directa autonómica o la consecuencia de la aplicación supletoria del derecho estatal en el caso del País Vasco, Cataluña, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Navarra<sup>77</sup>; o en un 5% generalmente establecido en las disposiciones transito-

146 CE), volatilidad de las coaliciones de gobierno (que cambian con mucha frecuencia en medio de las legislaturas, incluso con aprobación de mociones de censura constructiva presentada por un Vicepresidente del gobierno con el Presidente de la Autonomía) y debilidad política de la Comunidad para presentar posiciones comunes frente a terceros interlocutores sea el estado o la Unión Europea. Sobre las consecuencias del sistema electoral canario en su sistema político, *vid.* J.F. LÓPEZ AGUILAR, «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario», *op. cit.*, pp. 110-111.

<sup>76</sup> Este fue el caso del control de constitucionalidad de la barrera en la Región de Murcia, cuyo análisis se realizará con posterioridad.

<sup>77</sup> Art. 11 LEPV, Disp. Trans. 4 EAC, art. 18.1 LEAnd, art. 14 LEAra, art. 19 LEC-LM, art. 10 LENav, art. 20 LECL.

rias de los Estatutos o en las leyes electorales autonómicas (Galicia, Cantabria, Extremadura, Madrid, Murcia, La Rioja, Valencia, Islas Baleares)<sup>78</sup>. En general, su aplicación se realiza en cada circunscripción siguiendo los criterios de las elecciones al Congreso de los Diputados en la mayoría de las supuestos, aunque en ocasiones como hemos señalado se admite que se aplique al conjunto del territorio autonómico, frecuentemente motivada por tratarse de un supuesto de circunscripción única, aunque no siempre es así (casos de Cantabria, La Rioja, Valencia, Murcia, Madrid, Navarra)<sup>79</sup> y en otras se aplica una dualidad de barreras de carácter alternativo (Canarias exige el 6% a nivel autonómico o el 30% de los votos a candidaturas que se presente en una única circunscripción), que además tiene una excepción a su proceso de aplicación, ya que la barrera no se aplica en el caso de Canarias a la lista más votada de cada circunscripción, es decir, en cada una de las islas (Disp. Trans. 1ª.2 EACan).

### 5.3. *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de barrera mínima: criterios y crítica*

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional sobre la representación proporcional aplicada al examen de la constitucionalidad de la barrera mínima electoral, que como instituto jurídico no figura en nuestra norma fundamental, ni en las disposiciones materiales de los Estatutos de Autonomía, es considerar la introducción de la barrera mínima en el correspondiente sistema electoral como una simple opción legislativa. Este hecho significa que, dadas las genéricas directrices constitucionales y estatutarias en favor de la proporcionalidad que determinan la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo específico de escrutinio y a la regulación de otros aspectos del proceso electoral, el control de constitucionalidad que puede recaer sobre la barrera mínima tiende a ser, y valga la redundancia, mínimo por ausencia de parámetro concreto. Esta indefinición del sistema de representación proporcional que sólo puede ser desarrollada mediante decisiones del legislador y la amplia diversidad de soluciones que éste puede adoptar, implica una confirmación de la naturaleza de las normas electorales, que incluso pueden ser consideradas como integrantes de un «bloque de la constitucionalidad» como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas, que en todo caso debe de ser preservada y reforzada por el Tribunal Constitucional<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Art. 10 LEG, art. 17 LECant, art. 20 LELR, art. 1. 15 LEMur, art. 12.2 EACVal y art. 12 LECVal (que establece que su cálculo será sobre todos los votos emitidos y no solo los válidos), art. 19 LEEExt, art. 10.6 EAMad y art. 18.3 LEMad.

<sup>79</sup> La barrera mínima del 5% de los votos combinada con la circunscripción única, ya que en las elecciones de Cantabria, Madrid y La Rioja es frecuente encontrar candidaturas que no habiendo superado el 5% de los votos, han obtenido mayor número de votos que el coste de la adjudicación del último escaño atribuido en el proceso electoral concreto. *Vid.* F. RIOS RULL, «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, pp. 729-730.

<sup>80</sup> STC 75/1985 FJ 5.

La finalidad de la barrera mínima es restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de Diputados, así como a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, para que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado que la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia. De esta forma, se evita el riesgo que supone la atomización de la representación política, por lo que no es ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 de la CE, representa el pluralismo —y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad— con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos<sup>81</sup>. En este sentido, la barrera mínima electoral cumple también una función de estabilidad gubernamental, que se puede considerar un principio de racionalización de la vida política para tratar de impedir crisis gubernamentales prolongadas<sup>82</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional tiene tendencia a integrar la barrera mínima dentro de los mecanismos y técnicas de parlamentarismo racionalizado, que en unión de la regulación de los procedimientos de investidura del Presidente del Gobierno, la cuestión de confianza y la moción de censura permiten la estabilidad en la formación del gobierno<sup>83</sup>.

La presencia de las llamadas cláusulas de barrera legal o cláusulas de exclusión limitan el derecho de los partidos a la asignación de escaños, no por medios inherentes a la lógica interna de cada concreto sistema electoral, sino a través de la determinación de condiciones previas y especiales. Se trata, en definitiva, de restricciones a la proporcionalidad, en favor de criterios favorables a la funcionalidad del sistema de gobierno como pueden ser favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable de presencia en todo el territorio electoral, de entre las varias posibles, en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas<sup>84</sup>. De este modo, se llega a admitir que la barrera puede ser más necesaria cuanto mayor sea el número de escaños a repartir, ya que aumenta la posibilidad de que los grupos políticos accedan al reparto de escaños en caso de no existir la barrera<sup>85</sup>.

El propio Tribunal Constitucional admite que esta cláusula se ha inspirado de modo muy directo en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos (se trata de un 5 por 100) para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, tal como hemos visto, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la validez

<sup>81</sup> STC 75/1985 FJ 5 y STC 225/1998 FJ 5

<sup>82</sup> STC 16/1984 FJ 6 y STC 141/1990 FJ 4.

<sup>83</sup> STC 75/1985 FJ 5. *Vid.* sobre el particular, F. RIOS RULL, «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, p. 720.

<sup>84</sup> STC 193/1989 FJ 4 y STC 225/1998 FJ 7.

<sup>85</sup> STC 75/1985 FJ 5.

constitucional de ese límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land y 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<sup>86</sup>.

Por otra parte, la barrera mínima electoral no es contraria al principio de igualdad, ya que lo significativo, en todo caso, desde la perspectiva del art. 23.2 de la Constitución, puesto en relación con el art. 14, es que la regla legal se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones, y en unos mismos distritos o circunscripciones, en las mismas condiciones legales. El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas y ello porque se trata de una igualdad ante la ley, o como el mismo art. 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las condiciones legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema y no por referencia a cualquier otro<sup>87</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional opta por una interpretación del principio de igualdad caracterizada por la ausencia de privilegios en el proceso electoral, sin tener en cuenta la posibilidad de derivar una interpretación y garantía objetiva del ordenamiento electoral, tal como ha tenido ocasión de pronunciarse.

La regla de un porcentaje mínimo constituye una previsión legal, no sólo razonable, sino imprescindible para asegurar y garantizar que las diversas zonas del territorio de las Comunidades Autónomas tengan representación en sus Asambleas Legislativas —art. 152.2 de la Constitución—<sup>88</sup>. Se trata de un efecto extraño que se produce en Comunidades que utilizan las islas como circunscripción, existiendo grandes diferencias de población entre las islas, de forma que la exigencia de la barrera en el ámbito autonómico es insalvable en las islas pequeñas, de forma que para reequilibrar el sistema, la barrera produce el efecto de evitar la fragmentación de la representación pero también permitir a las candidaturas que se presenten exclusivamente en una de las circunscripciones pequeñas, obtener representación en función de su grado de

---

<sup>86</sup> STC 75/1985 FJ 5 y STC 193/1989 FJ 4.

<sup>87</sup> STC 75/1985 FJ 4, STC 72/1989 FJ 2. No obstante, téngase en cuenta la STC 193/1989 FJ 3, que en el caso concreto aluda a otros sistemas electorales comparados y otros sistemas autonómicos para justificar la existencia de la barrera, sin tener en cuenta las diferencias.

<sup>88</sup> STC 72/1989 FJ 3, en la que se considera legítimo la introducción de una barrera mayor para la representación de las islas individualmente consideradas superior al porcentaje requerido en el ámbito regional, ya que esa barrera es aplicable de forma exclusiva a dichas islas, ya que si se aplicará la barrera autonómica global, ni aún participando toda la isla en el proceso electoral se podría superar la barrera global. El ejemplo que introduce el Tribunal Constitucional es significativo, ya que las islas de Hierro, Fuerteventura y La Gomera, son sus poblaciones de derecho superan la barrera electoral... *Vid.* también STC 45/1992 FJ 5 y STC 225/1998 FJ 7.

aceptación por el electorado, ya que cuantitativamente no podrían superar la barrera global de carácter autonómico. Esta misma argumentación se vuelve a reiterar en relación con el mismo sistema electoral posteriormente ante un aumento de las barreras y la incluso de la excepción mayoritaria, reiterando el Tribunal Constitucional su criterio, de que las barreras circunscriptivas elevadas y la excepción mayoritaria es para favorecer a las circuncripciones pequeñas<sup>89</sup>. La argumentación es aceptable a partir de la justificación constitucional de la barrera en el ámbito autonómico, que en este caso puede estar justificada por las grandes diferencias de población existentes entre las distintas circuncripciones.

Finalmente, en relación con la barrera mínima electoral, el Tribunal Constitucional ha adoptado diversos pronunciamientos sobre su estructuración y forma de cálculo<sup>90</sup>, con la consecuencia de que se ha otorgado validez al computo de los votos en blanco para establecer su alcance<sup>91</sup>, la admisión de la constitucionalidad y existencia de barreras electorales con alcance autonómico y no aplicable exclusivamente a las circuncripciones<sup>92</sup> y, finalmente, la existencia de una doble barrera autonómica y de circuncripción aplicables alternativamente con una excepción a su aplicación basada en criterios mayoritarios<sup>93</sup>.

El elemento más llamativo es la admisión de barreras mínimas aplicables a todo el ámbito electoral autonómico y no exclusivamente en relación con la circuncripción. El Tribunal Constitucional se pronunció en relación con la barrera mínima electoral aplicable en la Región de Murcia que se trataba de un barrera aplicable a los resultados de toda la Comunidad Autónoma, a pesar de la existencia de circuncripciones múltiples. La existencia de barreras aplicables a todo el territorio autonómico existentes en los distintos sistemas electorales autonómicos vienen justificadas por la existencia de circuncripciones únicas con lo que no hay diferencia entre el concepto de territorio autonómico y circuncripción (casos de Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra), por las peculiaridades de utilizar una circuncripción como la isla con grandes diferencias de población entre las diversas circuncripciones que impiden articular un sistema de barrera mínima de carácter unitario, por la diversidad de realidades a las que es aplicable (caso de Canarias). En consecuencia, sólo existen dos casos en que la barrera mínima se aplica al resultado de todo el territorio autonómico, a pesar de que existe las circuncripciones tienen carácter múltiple, es decir, la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia. Ambos casos se diferencian, ya que en el caso de la Comunidad Valencia se trata de una imposición estatutaria, ya que el art. 12.2 EAVal establece la exigencia de la barrera

---

<sup>89</sup> STC 225/1998 FJ 7.

<sup>90</sup> Vid. Á. LAZARO RIOL, «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», *REDC*, 2000, n.º 59, p. 238-239.

<sup>91</sup> STC 265/1993 FJ 3.

<sup>92</sup> STC 193/1989 FJ 4 a 6.

<sup>93</sup> STC 72/1989 FJ 2 y STC 225/1998 FJ 7.

mínima del 5% aplicable a todo el territorio, mientras que en el caso de la Región de Murcia se trata de un criterio introducido por el legislador electoral, ya que la barrera carece de previsiones en el Estatuto de Autonomía. En uno y otro supuesto la lógica y los criterios de justificación de la medida son diferentes, lo que permite que singularidades diferentes sean examinadas en particular. El caso de la Comunidad Valenciana responde más a una lógica de criterio materialmente constitucional, que no es susceptible de ser examinado en función de criterios sistémicos, una vez incorporado al ordenamiento jurídico y desarrollado normativamente el sistema electoral autonómico. En cambio, la incorporación de la barrera mínima al ordenamiento murciano es susceptible de ser examinada en coherencia con el resto de los elementos integrantes del sistema electoral.

En este sentido, la argumentación del Tribunal Constitucional se centra, por una parte, en considerar que la finalidad de la barrera es evitar una excesiva fragmentación parlamentaria y, por otra parte, garantizar una suficiente presencia de las fuerzas parlamentarias en el ámbito de toda la Región<sup>94</sup>. El primer criterio no sirve para deslindar porque se aplica con carácter general a cualquier barrera se aplique por circunscripción o a cualquier otro espacio territorial, en cambio el segundo criterio es el específico de la problemática, por lo que se puede examinar su coherencia con el resto de los elementos del sistema electoral. Dejando al margen la propia entidad del argumento y el peso o importancia de las alternativas que tiene el legislador para conseguir alcanzar dicha finalidad, lo cierto es que no se puede perder de vista que en el sistema electoral murciano, al igual que en el resto de los sistemas electorales, las candidaturas se presentan por circunscripciones, siendo una de las alternativas vinculadas al ejercicio del derecho de sufragio pasivo el poder presentarse en todas las circunscripciones o en todas las circunscripciones. En consecuencia, la finalidad perseguida, garantizar que las fuerzas parlamentarias tengan una suficiente presencia en todas las circunscripciones de la Región es incoherente con la regulación de la presentación de candidaturas por circunscripciones de forma independiente entre ellas, ya que de acuerdo con dicha finalidad, las candidaturas se deberían presentar en todas las circunscripciones, cuestión que puede resultar contraria al ejercicio del derecho fundamental de sufragio pasivo y que es contraria a la regulación actual. Por otra parte, la finalidad de garantizar la presencia de las fuerzas parlamentarias en todas las circunscripciones de la Región no es una finalidad que guarde una relación directa con la barrera mínima electoral, por lo menos, como argumento no se encuentra en el Derecho comparado y, suponiendo que se trata de una finalidad que sea constitucionalmente legítima como criterio de representación política, puede ser articulado a través de otras medidas distintas que la barrera mínima. Finalmente, no está de más recordar la doctrina del propio Tribunal Constitucional que vincula la representación política como una relación entre elector y candi-

---

<sup>94</sup> STC 193/1989 FJ 4.

dato, de forma que si los candidatos se presentan en circunscripciones, teóricamente el único sistema de exclusión de candidaturas sería a través de la aplicación de las barreras en la circunscripciones<sup>95</sup>, no en ámbitos territoriales que desvirtúan la relación elector-candidato, para favorecer la relación elector-partido político que se presenta a todas las circunscripciones.

De la anterior doctrina constitucional cabe concluir que, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, las barreras electorales, en virtud de los fines constitucionales a los que sirven, no vulneran ni el principio de igualdad, ni el derecho de sufragio pasivo, siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de los ciudadanos que ejercen sus derechos de representación, lo que implica (en sintonía con la valoración realizada por el legislador—tanto el español como el de nuestro entorno democrático— y la propia experiencia política derivada de estos regímenes parlamentarios) que, en principio, no resulten constitucionalmente admisibles aquellas barreras que establezcan porcentajes superiores a los indicados, salvo que excepcionalmente concurran poderosas razones que lo justifiquen<sup>96</sup>.

---

<sup>95</sup> Sobre la relación de la barrera con el derecho de sufragio pasivo y la relación representativa elector-candidato que excluye la aplicación de la barrera al margen de la circunscripción, *vid.* F. RIOS RULL, «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», *op. cit.*, p. 733- 734.

<sup>96</sup> STC 225/1998 FJ 5.

