

# Los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas en la Constitución

*Juan Hernández Bravo de Laguna*  
Catedrático de Ciencia Política y de la  
Administración  
Universidad de La Laguna

## **1. El modelo español de descentralización política y los Parlamentos autonómicos**

El Título VIII de la Constitución española de 1978 (en adelante CE) constitucionaliza lo que suele ser denominado el «modelo autonómico español» y presenta, entre otras, una importante particularidad. No contiene un diseño previo y acabado de la descentralización política española que aborda, y regula, tal como había ocurrido en la Constitución italiana de 1947 o en la *Grundgesetz* de 1949, antecedentes referenciales suyos más o menos intensos, ni siquiera plantea las cosas como en la Constitución de 1931. Se limita nada más —pero también nada menos— que a ofertar una posibilidad autonómica futura, siempre que determinadas provincias en unión de sus respectivos municipios (aparte otras alternativas residuales) cumplan ciertos requisitos procedimentales que les permitan recorrer las vías establecidas en los artículos 143 ó 151 CE, además de la excepcional Disposición Transitoria segunda CE, a través de las etapas del ejercicio de la iniciativa autonómica, la elaboración de un texto estatutario y su aprobación o ratificación por las Cortes Generales. Se trata, entonces, de un modelo autonómico

*plural*, en cuanto que existe una pluralidad de posibles situaciones autonómicas —definitivas o transitorias—, si bien siempre reconducibles, al menos, a tres referencias básicas: el *mínimo* del artículo 143 CE, que, incluso, en relación con el artículo 152.1 CE, permite obviar la Asamblea Legislativa autonómica; el *máximo* del artículo 151 CE o de la Disposición Transitoria segunda CE, que, en conexión con el mismo precepto constitucional, hace ineludible dicha institución parlamentaria; y el *intermedio* o *ampliado* por la Ley Orgánica prevista en el artículo 150.2 CE. Pero también, y en segundo lugar, es un modelo autonómico *abierto*, en cuanto que es posible siempre, si bien respetando ciertos plazos predeterminados, cambiar la calificación de la referencia autonómica inicial de una determinada Comunidad por medio de la reforma de su Estatuto. Y a pesar de ser un modelo *plural* y *abierto*, tal como acabamos de explicitar, —o precisamente por ello— está protegido por un procedimiento agravado de reforma de la CE<sup>1</sup>.

Este modelo autonómico español supone que cada una de las Comunidades Autónomas que se constituyan al amparo de las posibilidades que ofrece cuenten con instituciones propias de autogobierno, establecidas y configuradas por ellas mismas, y que, en la cuestión que nos ocupa, sean también ellas mismas las que determinen su propio sistema electoral para proveer los escaños de sus eventuales Asambleas Legislativas. Aunque el Estado conserva una competencia general que le permite establecer determinadas reglas electorales válidas en todos los procesos de cualquier nivel en virtud del mandato del artículo 149.1.1<sup>a</sup> CE, respecto a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales. Precisamente esa es la razón de que la normativa electoral general del Estado, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, modificada por sucesivas Leyes Orgánicas (en adelante LOREG)<sup>2</sup>, regule varios aspectos de los procesos electorales autonómicos y algunos de sus preceptos tengan el carácter de Derecho supletorio en ausencia de regulación autonómica (Disposición Adicional primera. 2 y 3 LOREG).

La asunción estatutaria de una materia no atribuida expresamente al Estado por la CE (sea la configuración de las circunscripciones autonómicas, su magni-

---

<sup>1</sup> Cfr. nuestro trabajo «Az autonómiák jövője Európában: a spanyol példa (The Future of the Autonomies in Europe: the Spanish Example)», presentado como ponencia el 27 de abril de 1994 en el Congreso sobre el futuro político de Europa Central y Oriental celebrado en Komárom (Hungría) y publicado en las Actas de dicho Congreso.

<sup>2</sup> Las Leyes Orgánicas modificadoras del régimen electoral general han sido, hasta ahora, las siguientes: 1/1987, de 2 de abril; 8/1991, de 13 de marzo; 6/1992, de 2 de noviembre; 13/1994, de 30 de marzo; 3/1995, de 23 de marzo; 1/1997, de 30 de mayo; y 3/1998, de 15 de junio.

tud o número de escaños a elegir en ellas, el modo de escrutinio o fórmula electoral a emplear, la determinación de la barrera electoral de exclusión o el número de diputados de la Asamblea Legislativa) y su remisión al legislador autonómico implica, naturalmente, su indisponibilidad por las Cortes Generales (artículo 149.3 CE), pero hemos de salvar el supuesto previsto en el artículo 150.3 CE, que detrae competencias autonómicas por la apreciación de la exigencia del interés general. Son interesantes a este respecto las Sentencias del Tribunal Constitucional (en adelante SSTC) 76/1983, de 5 de agosto -[Fundamento Jurídico (en adelante FJ) 4º], y 29/1986, de 20 de febrero (FJ 2º B), que establecen: «(...) el legislador estatal no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sin una expresa previsión constitucional o estatutaria. La CE contiene una previsión de este tipo en el artículo 150.3 (...)». El interés general aludido no puede ser otro que el del pueblo español, representado por las Cortes Generales (artículo 66.1 CE).

La vía adoptada por aquellas Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía a través del procedimiento del artículo 143 CE tiene relevancia a efectos de nuestro estudio, en el sentido de que el único precepto constitucional que regula los sistemas electorales autonómicos y establece las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas [el artículo 152.1 CE: «(...) la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio (...)»], dispone expresamente que eso ocurrirá «(e)n los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior (...)».

Es evidente que, como cuestión previa, se puede plantear el problema del ámbito de aplicación del propio artículo 152.1 CE, que, según acabamos de comprobar, alude expresamente sólo a los Estatutos de Autonomía aprobados por un determinado procedimiento, y su aplicabilidad o no a los supuestos de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE, es decir, a la generalidad de las Comunidades Autónomas. A este respecto, la práctica totalidad de la doctrina ha entendido hasta ahora aplicable el precepto a todas las Comunidades Autónomas, con independencia de cual haya sido su vía de acceso a la autonomía, en virtud del denominado principio de homogeneidad constitucional, propio de los Estados complejos como el español. Sin embargo, aunque la jurisprudencia constitucional española está en esa línea en Sentencias como la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 75/1985, de 21 de junio (FJ 5º), se aparta expresamente de ella en otras como la STC 169/1987 (FJ 5º)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Cfr. F. RÍOS RULL, «Las barreras de exclusión en los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Monográficos de las Cortes Generales. IV Jornadas de*

En los supuestos distintos al régimen autonómico pleno contemplado por el precepto que comentamos no operaría la garantía constitucional que protege el sistema institucional de las Comunidades Autónomas de este régimen, afirmaba ya en 1981 el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ<sup>4</sup>, que continuaba: «(...) aunque la literalidad del precepto parece impedirlo (...), consideramos que el principio de coherencia que debe inspirar toda interpretación sistemática permite entender que dicho precepto es aplicable a todas aquellas Comunidades Autónomas que tengan una Asamblea legislativa —opción que es, como se sabe, potestativa para las Comunidades Autónomas accedidas por la vía del artículo 143—, siendo este carácter *potestativo* el motivo de que el precepto sólo aparezca referido a las del 151, que *necesariamente* han de tener tal Asamblea»<sup>5</sup>.

Por su parte, el profesor LEGUINA VILLA entiende el diseño institucional del artículo 152.1 CE como un límite y opina que la CE guarda silencio sobre las instituciones de las Comunidades Autónomas que acceden a la autonomía por el procedimiento establecido en su artículo 143 para permitir su adaptación al nivel competencial efectivamente asumido por ellas<sup>6</sup>. En cuanto a esta aplicación del artículo 152.1 CE a todas las Comunidades Autónomas, el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ mantuvo en un principio la tesis de una potestad legislativa atribuida por la CE sólo a las Comunidades Autónomas de régimen pleno, aunque después ha variado sustancialmente su posición en trabajos posteriores<sup>7</sup>. Hemos de tener en cuenta, además, el principio dispositivo que incorpora la CE en cuanto a la

---

*Derecho Parlamentario. Los sistemas electorales*, Madrid, Congreso de los Diputados. La reciente STC 225/1998, de 25 de noviembre, sobre la elevación de las cuantías de la barrera de exclusión del sistema electoral autonómico canario y otras cuestiones conexas, de la que fue ponente el entonces Presidente del Tribunal profesor Álvaro RODRÍGUEZ BEREJO y cuyo análisis no podemos abordar en el presente estudio por motivos de espacio, se pronuncia también por la aplicabilidad del precepto constitucional a todas las Comunidades Autónomas (FJ 6º), aunque el voto particular del profesor Pedro CRUZ VILLALÓN, poco después elegido a su vez Presidente del Tribunal, disiente.

<sup>4</sup> G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, vol. I, núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, mayo-agosto 1981, p.17, en nota 4.b), y p. 18, en nota 5.b).

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 46, en nota 31. Las cursivas en el original.

<sup>6</sup> J. LEGUINA VILLA, «Las Comunidades Autónomas», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.), *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático*, Madrid, Edt. Civitas, S.A., (1980) 1984, pp. 802-6.

<sup>7</sup> Cfr. T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «La organización territorial del Estado y la Administración Pública en la nueva Constitución», en AA.VV., *Lecturas sobre la Constitución Española*, t. I, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 1978.

organización y las competencias de las Comunidades Autónomas. El profesor MUÑOZ MACHADO considera una paradoja que las Comunidades Autónomas de régimen pleno sean las que más ampliamente estén reguladas en la CE<sup>8</sup>.

La generalización de los Parlamentos autonómicos a todas las Comunidades Autónomas fue una recomendación del *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, después incluida en los Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981 entre el partido entonces gobernante, la Unión de Centro Democrático (UCD), y el principal partido de la oposición, el Partido Socialista Obrero Español (PSOE)<sup>9</sup>. Esta generalización planteó, con carácter general también, el problema de la forma de gobierno comunitaria y la cuestión de las relaciones entre el ordenamiento jurídico nacional y los ordenamientos jurídicos comunitarios que fueron surgiendo desde entonces.

Lo cierto es que la totalidad de las Comunidades Autónomas españolas se han dotado de un Parlamento por medio de sus respectivos Estatutos, sin tener en cuenta la vía que siguieron para acceder a la autonomía y, por consiguiente, su nivel competencial y el propio carácter de su autonomía, aunque pudieron no haberlo hecho. Nuestro trabajo aborda precisamente el análisis de algunos aspectos relevantes —y problemáticos— de los sistemas electorales necesarios para elegir a los miembros de dichas Cámaras. Y no es ocioso advertir que esta extraordinaria multiplicación parlamentaria autonómica nace ya en circunstancias que han sufrido un cambio, surge en el seno de un parlamentarismo transformado y «racionalizado», como se ha convenido en denominarlo desde hace algún tiempo, sobre todo cuando se le analiza desde la perspectiva de las formas de gobierno (Vid. *infra* 2 y 4)<sup>10</sup>.

## **2. El problema de la proporcionalidad electoral y las barreras electorales de exclusión**

Hemos de tratar de resolver algunos problemas que se plantean sobre la proporcionalidad electoral y las barreras electorales de exclusión como una parte importante de nuestro estudio, porque precisamente en torno a estos problemas se suscitan las principales cuestiones constitucionales y políticas de estos sistemas electorales. En principio, la proporcionalidad electoral supone la igualdad del

---

<sup>8</sup> Cfr. S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid, 1984.

<sup>9</sup> Cfr. *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Madrid, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, 1981.

<sup>10</sup> Vid. también *infra* nota 21.

sufragio en un sentido *sustancial* o de igual *valor de resultado* [no sólo en un sentido meramente *formal* o de igual *valor numérico* (cada ciudadano un voto o el mismo número de votos que los demás ciudadanos, única igualdad posible en los sistemas electorales mayoritarios, junto a iguales *oportunidades en el resultado*, como las denomina MAUNZ)]. Se refiere a la proporcionalidad entre la cantidad de los votos y su peso específico político, entendido como conversión efectiva en representación política, es decir, a la *igualdad cuantitativa* y a la *igualdad de posibilidades de eficacia*, que se traducen en que cada puesto de representación o escaño esté respaldado por un número de votos *razonablemente igual* al de los demás escaños (teniendo en cuenta, además, que la abstención, tanto activa como pasiva, incrementa el valor de resultado del sufragio expresado)<sup>11</sup>. Y se puede predicar bien de la distribución de los escaños entre las distintas circunscripciones, que habría de realizarse en proporción a la población de Derecho de cada una de ellas (Cfr. artículos 68.2 y 152.1 CE) o a su censo electoral (lo que constituye, por ejemplo, una de las cuestiones centrales del debate electoral en Canarias), o bien del denominado *modo de escrutinio*, o sea, de la *fórmula electoral* utilizada para traducir los votos en escaños en el interior de cada circunscripción (Cfr. artículo 68.3 CE)<sup>12</sup>.

Este doble sentido de la proporcionalidad electoral convierte en problemático cualquier intento de clasificación de los sistemas electorales, aunque se suele aceptar que pueden dividirse de acuerdo con dos *principios*: el de la *elección mayoritaria* y el de la *elección proporcional*, con dificultades técnicas de definición precisa, distinción mutua y ordenación de los distintos sistemas, que han desem-

---

<sup>11</sup> Para la trayectoria del principio de igualdad del voto en el constitucionalismo contemporáneo y su característica y expresa formalización en Europa, incluyendo el constitucionalismo de entreguerras y el caso especial norteamericano, principio «(...) que irrumpe en el Constitucionalismo contemporáneo como pretensión de carácter formal, (pero que) tiende a devenir cada vez más una exigencia sustancial», Cfr. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pp. 19-37, cit. p. 20, cit. MAUNZ p. 24, quien para las referencias a *valor numérico* y *valor de resultado*, propias de la doctrina constitucional alemana, que desarrolla en pp. 23-6, cit. a E. STEIN, *Derecho Político*, trad., nota preliminar de F. RUBIO LORENTE, Madrid, Aguilar, S.A. de Edcs., col. Biblioteca Jurídica Aguilar, 1973, pp. 38-9.

<sup>12</sup> Cfr. F. RÍOS RULL, *op. cit.* La proporcionalidad electoral y las barreras electorales de exclusión se encuentran sustancialmente relacionadas, hasta el punto de que las segundas afectan a la primera de manera decisiva: los efectos de proporcionalidad de una determinada fórmula electoral pueden devenir en mayoritarios a causa de la aplicación de una barrera cuantitativamente elevada que excluya a un número significativo de sufragios. Vid. *infra* 4 nuestro comentario sobre la elevación de la cuantía de la barrera de exclusión insular del sistema electoral canario.

bocado en la consideración bien de un *continuum* unidimensional y unipolar que, a partir de la proporcionalidad electoral absoluta entre cantidad de votos y escaños obtenidos, se aleja en la dirección de una desproporcionalidad creciente (MEYER), o bien, como hace NOHLEN, en un *continuum* bipolar entre los dos principios aplicados en su más extrema pureza<sup>13</sup>. La problemática implicada en los intentos de clasificación de los sistemas electorales y de sus variantes, según los diferentes criterios utilizados para fundamentarlos, ha sido objeto de atención de la doctrina española con algunos estudios muy clarificadores<sup>14</sup>.

Los sistemas electorales mayoritarios implican la no conversión en representación de los votos perdedores en cada circunscripción, mientras que, por el contrario, los sistemas proporcionales aspiran no sólo a establecer una distribución de la representación *razonablemente proporcional* a los votos obtenidos por cada una de las candidaturas, sino a que sean los menores votos posibles los que no alcancen su traducción en representación. Esto nos lleva al problema de las barreras electorales de exclusión, que abordaremos inmediatamente<sup>15</sup>. Pero la cuestión presenta una mayor complejidad, porque una cosa es el *principio de elección*, mayoritaria o proporcional, que fundamenta un sistema electoral, y otra son las *consecuencias electorales* de la aplicación de ese principio, es decir, los resultados mayoritarios o proporcionales que la aplicación práctica de un sistema electoral produce en la realidad. Lo que significa que un sistema electoral fundamentado en el principio de elección mayoritaria puede tener consecuencias electorales de una notable proporcionalidad y también al contrario. Y aquí radica en gran medida, como veremos luego, la problemática constitucional y política que presentan los sistemas electorales autonómicos españoles. Lo cierto es que desde los albores del liberalismo los sistemas electorales fundamentados en el principio de elección mayoritaria fueron los primeros en el tiempo, y tan sólo la extensión de las concepciones democráticas en el seno del propio liberalismo y de los regímenes políticos liberales concedieron un mayor auge a los sistemas fundamentados en el principio de elección proporcional, principio que comenzó a afirmarse en Estados étnicamente no homogéneos con el objeto de proteger electoralmente a las minorías, como sucedió en 1885 en Dinamarca, que fue el primer Estado que

---

<sup>13</sup> D. NOHLEN, *Sistemas electorales del mundo*, trad., Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, col. Estudios Políticos, 1981, pp. 94-105.

<sup>14</sup> Cfr., por ejemplo, J.M. VALLÈS CASADEVALL, «Sistema electoral y democracia representativa: Nota sobre la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su función política», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 53, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, septiembre-octubre 1986, pp. 7-28, en especial pp. 9-17.

<sup>15</sup> Vid. *supra* nota 12.

adoptó un sistema electoral de esas características, a través de la denominada «fórmula de Droop».

Para completar esta parte de nuestro estudio, dedicada a la proporcionalidad electoral, es conveniente recordar también que la proporcionalidad electoral perfecta entre el número de votos y el número de puestos de representación o escaños obtenidos (o *proporcionalidad electoral absoluta*, como preferimos denominarla) requeriría el cumplimiento simultáneo en un determinado sistema electoral de cuatro condiciones, a saber: a) Modo de escrutinio o fórmula electoral proporcional pura —también llamada *badenesa*—. b) Circunscripción electoral única. c) Número de puestos de representación o escaños a elegir no establecido previamente, lo que significa posibilidad de adjudicación de escaños adicionales a los restos o *votos restantes*, como preferimos denominarlos, es decir, a los votos sobrantes no utilizados para la atribución inicial de escaños o no traducibles inicialmente en escaños según el modo de escrutinio o fórmula electoral empleada, en función de los propios resultados electorales obtenidos. d) Inexistencia de primas electorales explícitas y de barreras electorales de exclusión. El incumplimiento de cualquiera de estas cuatro condiciones produce inevitablemente la *pérdida de votos*, o sea, la no traducción de algunos de ellos, muchos o pocos, según los casos, en escaños y su desaprovechamiento a efectos electorales. La condición c) se refiere a una variación sincrónica del número de puestos de representación o escaños a elegir en un mismo proceso electoral y va más allá de su variación diacrónica a lo largo de sucesivos procesos electorales (como sucede, por ejemplo, en Estados Unidos con la Cámara de Representantes) y de la fijación de un número de electores por cada escaño, con lo que el número de escaños a cubrir se ajustaría automáticamente en cada ocasión a las variaciones del censo electoral. CACIAGLI nos advierte al respecto como ni siquiera en Estados con sistemas electorales de principio de elección proporcional y circunscripción única (adoptada, añadimos nosotros, en función de sus reducidas dimensiones territoriales y poblacionales), tales como los Países Bajos e Israel, existe lo que nosotros hemos denominado una proporcionalidad electoral absoluta<sup>16</sup>.

La asignación de escaños a una circunscripción puede hacerse de forma igualitaria para todas ellas, independientemente de la amplitud de su población de Derecho o censo electoral, de forma estrictamente proporcional a esa población de Derecho o a ese censo electoral, o mediante la asignación inicial de un número de escaños igual para todas ellas y el posterior añadido de otros escaños, ahora en número proporcional a la población de Derecho o al censo electoral. En ese caso,

---

<sup>16</sup> M. CACIAGLI, «El sistema electoral de las Cortes según los artículos 68 y 69», en A. PREDIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dirs.), *La Constitución española de 1978* cit., p. 539.

la proporcionalidad disminuye con el aumento de ese número inicial de escaños; en España, por ejemplo, que utiliza este último sistema en las elecciones para el Congreso de los Diputados, algunos autores han sugerido reducir de dos a uno el número inicial de diputados por provincia que estableció la legalidad inmediatamente preconstitucional y mantiene el artículo 162.2 LOREG a efectos de mejorar la proporcionalidad del sistema<sup>17</sup>.

La *magnitud* de las circunscripciones es decir, el número de puestos de representación o escaños a elegir en ellas, está directamente relacionada con la proporcionalidad electoral, de modo que en las circunscripciones pequeñas la elección siempre es mayoritaria, a pesar de que utilicemos modos de escrutinio o fórmulas electorales proporcionales, y es sólo desde un umbral situado entre 6 y 10 escaños cuando podemos empezar a hablar en puridad de elección proporcional en una circunscripción. Según comprobaremos después, ésta es la principal variable responsable de las consecuencias electorales de desproporcionalidad en los sistemas electorales españoles. Además, la proporcionalidad electoral en una circunscripción, dentro de cada modo de escrutinio o fórmula electoral, aumenta con su magnitud, pero a partir de 20 ya no mejora<sup>18</sup>. Aunque es verdadera la afirmación que suele hacerse (casi siempre por no especialistas) sobre que algunos modos de escrutinio o fórmulas electorales proporcionales generan por sí mismos una cierta desproporcionalidad electoral que, en algunos casos, favorece a las candidaturas mayoritarias, como sucede, por ejemplo, en España con la fórmula electoral de d'Hondt, el efecto producido por la magnitud de la circunscripción es tan decisivo que convierte en secundario cualquier otro. Y los distintos modos de escrutinio o fórmulas electorales sólo pueden ser comparados entre sí en cuanto a sus consecuencias electorales de desproporcionalidad en el marco de circunscripciones de magnitud igual o del mismo orden<sup>19</sup>. Por eso NOHLEN advierte que los cambios en las magnitudes de las circunscripciones electorales pueden suponer un cambio del sistema electoral<sup>20</sup>.

Las *barreras electorales de exclusión* constituyen una de las técnicas del aludido parlamentarismo «racionalizado», conjuntamente con instituciones tales como

---

<sup>17</sup> Entre ellos los profesores CACIAGLI, TRUJILLO FERNÁNDEZ y VALLÈS CASADEVALL.

<sup>18</sup> Los trabajos de RAE a este respecto lo han demostrado suficientemente. Cfr. por todos: D.W. RAE, *Leyes electorales y sistema de partidos políticos*, trad., Madrid, Ediciones CITEP, S.A. (Centro de Investigación y Técnicas Políticas), 1971, pp. 122 ss.

<sup>19</sup> Una exposición muy clarificadora de este principio se contiene en el trabajo de J.R. MONTERO, F.J. LLERA y M. TORCAL, «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 58, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1992, en particular p. 27.

<sup>20</sup> D. NOHLEN, *op. cit.*, p. 107.

la investidura del Presidente del Gobierno, la cuestión de confianza o la moción de censura también racionalizada<sup>21</sup>. Son propias de los sistemas electorales de principio de elección proporcional (su uso no tendría sentido en los mayoritarios, salvo el caso de los resultados mínimos necesarios para acceder a la segunda vuelta en los modos mayoritarios que exigen la mayoría absoluta en la primera) y su introducción tiene un objetivo muy preciso: favorecer la gobernabilidad de los sistemas políticos, es decir, impedir la excesiva fragmentación en el seno de los Parlamentos, facilitando de este modo la formación de mayorías parlamentarias sólidas que sustenten Gobiernos estables y evitando si no la constitución, al menos el crecimiento de grupos parlamentarios mixtos sin coherencia política interna ni posibilidades reales de desarrollar un trabajo parlamentario eficaz (Vid. *supra* 1 e *infra* 4)<sup>22</sup>.

Las barreras vienen fijadas expresamente por las respectivas normativas electorales y establecen los resultados electorales mínimos que necesita cada candidatura o candidaturas emparentadas entre sí para poder participar en la atribución de escaños, mediante el modo de escrutinio o fórmula electoral que corresponda, en una circunscripción o en el conjunto de las circunscripciones. En función de los efectos que se busque inducir, las barreras son establecidas habitualmente en una cantidad mínima de votos, que a menudo es un porcentaje en torno al 3 ó 5 por ciento sobre los votos expresados a favor de alguna de las candidaturas o sobre los votos válidos (que en España incluyen los votos en blanco a tenor del artículo 96 LOREG, en particular de su párrafo 5)<sup>23</sup>. Las barreras consistentes en un número absoluto de votos o, incluso, en un número de escaños obtenidos por otro procedimiento, dentro del mismo proceso electoral (en la República Federal Alemana 3 escaños en las circunscripciones uninominales), son menos frecuentes y no existen en España, así como también lo son las que consisten en porcentajes superiores a los señalados, que, sin embargo, presentan una notable excepción en el caso del sistema electoral autonómico canario, como analizaremos luego<sup>24</sup>. Las barreras pueden ser

---

<sup>21</sup> Así lo reconoce, por ejemplo, la cit. STC 75/1985, de 21 de junio, que en su cit. FJ 5º afirma que las barreras electorales constituyen una de las técnicas de lo que se suele denominar parlamentarismo «racionalizado», junto con aspectos de la investidura del Presidente del Gobierno (artículo 99.3 *in fine* CE), la cuestión de confianza (artículo 112 CE) y la moción de censura (artículo 113.1 CE). Vid. *infra* 4.

<sup>22</sup> Vid. también *supra* nota anterior.

<sup>23</sup> Este párrafo está redactado según lo contenido en la cit. Ley Orgánica 8/1991, de 13 de marzo. La confusión entre sufragio expresado y voto válido es uno de los errores más frecuentes de los análisis electorales realizados en España por no especialistas.

<sup>24</sup> El escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997, promovido por el Defensor del Pueblo contra la elevación de las cuantías de la

*múltiples* (varias barreras simultáneas), que bien han de ser superadas en su totalidad (barrera *múltiple acumulativa*) o bien sólo alguna de ellas (barrera *múltiple alternativa*). En ninguno de los sistemas electorales españoles existe una barrera múltiple acumulativa, pero en dos sistemas autonómicos (Canarias y Extremadura) existe una barrera alternativa, según comprobaremos después<sup>25</sup>.

Los estudios empíricos muestran que las barreras despliegan mayor eficacia a medida que el número de escaños a repartir en una circunscripción o en el conjunto de las circunscripciones, según sea el caso de la aplicación de la barrera, es mayor. Y, por supuesto, además de estas barreras electorales de exclusión de carácter *explícito y legal*, no debemos olvidar que cada sistema electoral puede comportar la existencia de barreras *implícitas* inherentes al propio sistema en función de sus características específicas.

### 3. Los sistemas electorales autonómicos: cuestiones generales

La mayoría de las Comunidades Autónomas españolas, de acuerdo con el mandato del ya analizado artículo 152.1 CE y con independencia de la aludida polémica doctrinal sobre su aplicabilidad o no a todas las Comunidades (Vid. *supra* 1), se han dotado de sistemas electorales autonómicos de principio de elección proporcional en cuanto al modo de escrutinio o fórmula electoral empleada y también en cuanto a la distribución de los escaños entre sus circunscripciones, si bien con algunos casos excepcionales muy relevantes (sobre todo Canarias y en menor medida el País Vasco) que inmediatamente estudiaremos. Además, y asumiendo un mimetismo absoluto respecto al sistema electoral nacional, mimetismo que caracteriza al conjunto de los sistemas electorales autonómicos españoles, todas han adoptado en el interior de sus circunscripciones, a efectos de traducir el sufragio expresado en ellas en escaños de sus Asambleas Legislativas, la misma fórmula electoral proporcional, la fórmula de d'Hondt, una de las fórmulas electorales de los divisores, aunque tenían abierta la posibilidad constitucional y legal de haber adoptado otra distinta, a tenor del artículo 1.2 LOREG, en los términos que establece su Disposición Adicional primera, y en conexión con el

---

barrera electoral de exclusión canaria y otras cuestiones conexas, contiene unos interesantes razonamientos, que no compartimos, sobre el «límite entre lo racional y lo arbitrario» en dichas cuantías. En los Fundamentos Jurídicos 5º y 7º de la cit. STC 225/1998, de 25 de noviembre, que ha resuelto negativamente este Recurso, se trata también la cuestión.

<sup>25</sup> En los sistemas electorales que constan de varias etapas o fases, por ejemplo para la atribución de escaños a los votos restantes, lo que no es el caso español, pueden existir barreras secundarias o de segunda fase (la barrera italiana del colegio nacional único) o de etapas o fases sucesivas.

artículo 152.1 CE<sup>26</sup>. En la indicada línea de mimetismo respecto al sistema electoral nacional, también todos los sistemas electorales autonómicos españoles poseen barreras electorales de exclusión, aunque algunas de estas barreras comportan características muy problemáticas tanto desde perspectivas constitucionales como políticas, sobre las que luego volveremos<sup>27</sup>.

Las barreras electorales de exclusión autonómicas están fijadas en el 3 ó el 5 por ciento de los votos válidos<sup>28</sup> en cada circunscripción, con alguna particularidad que ahora señalaremos. Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Navarra tienen barreras del 3 por ciento. Las de Cantabria, La Rioja, Madrid, Murcia,

---

<sup>26</sup> No obstante, es necesario recordar de nuevo la decisiva influencia de la magnitud de las circunscripciones en las consecuencias electorales mayoritarias o proporcionales de cada sistema electoral. Vid. *supra* 2.

<sup>27</sup> La pauta es tan general que se extiende, incluso, a los ámbitos insular y municipal, aunque, como decimos, no existe limitación constitucional ni legal al respecto para las Comunidades Autónomas, siempre dentro de la proporcionalidad electoral corregida por factores territoriales a que se refiere el artículo 152.1 CE (si aceptamos su aplicabilidad a todas las Comunidades, que estudiamos *supra* en 1). Como afirma el profesor SANTOLAYA MACHETTI: «Ha habido (...) una renuncia expresa por parte de las Comunidades Autónomas a modificar en sus líneas esenciales el sistema inaugurado por el Decreto-Ley de 1977 y recogido en la LOREG, probablemente por los motivos declarados explícitamente en la exposición de motivos de la Ley Vasca (el mantener procedimientos homogéneos introduce un factor de confianza y de seguridad subjetiva, componentes indispensables de la seguridad jurídica no siempre valorados suficientemente) (...), aunque también conviene señalar que en algunos casos, como en Andalucía, la renuncia estaba ya en el propio Estatuto (Cfr. su artículo 28.2)» (P. SANTOLAYA MACHETTI, «La delimitación de Competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», en *Revista de Derecho Político*, núm. 24, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), 1987, pp. 31-56, cit. en pp. 38 y 40).

En *op. cit.*, pp. 42-7 y 50-1 este autor analiza las materias de contenido electoral disponibles o no para la actividad normativa de las Comunidades Autónomas y el carácter de Derecho supletorio de las normas estatales sobre materias disponibles [siempre referidas estas materias necesariamente a las elecciones para las Asambleas legislativas comunitarias, salvo el caso especial vasco, en el que, con fundamento en la Disposición Adicional primera CE, el artículo 10.3 de su Estatuto de Autonomía concede a la Comunidad la competencia exclusiva de la legislación electoral interior que afecte no sólo al Parlamento vasco, sino también a las Juntas Generales y Diputaciones Forales (se trata de una de las excepciones al ámbito de la LOREG a que se refiere la STC 38/1983, de 16 de mayo, y que la propia Ley recoge en su artículo 209)].

<sup>28</sup> En España sufragio expresado a favor de las candidaturas más los votos en blanco, como antes recordábamos. Vid. *supra* nota 23.

País Vasco y Valencia del 5 por ciento. Pero en el caso de Murcia y Valencia las barreras se aplican no en cada circunscripción (5 comarcas murcianas y 3 provincias valencianas), sino en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Y, según decíamos, existen dos casos de barreras alternativas: Canarias, en donde la circunscripción es la isla y Extremadura, cuya circunscripción es la provincia<sup>29</sup>.

Esta configuración de las barreras que acabamos de resumir responde a unas pautas de relativa homogeneidad, que algunos atribuyen a la uniformidad generada por los citados Acuerdos autonómicos de 31 de julio de 1981<sup>30</sup>. Las Comunidades Autónomas con más de una circunscripción y barrera única (Andalucía, Asturias, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña y Galicia) tienen barreras del 3 por ciento en todos los casos, excepto el País Vasco (5 por ciento), mientras las de circunscripción y barrera únicas (Cantabria, La Rioja y Madrid) la tienen del 5 por ciento, excepto Navarra (3 por ciento). Las que poseen barreras que afectan a toda la Comunidad (Canarias, Extremadura, Murcia y Valencia) presentan una problemática específica a la que inmediatamente aludiremos. Lo que ahora nos interesa destacar es que la barrera del 3 por ciento no ha excluido todavía a ninguna candidatura en los procesos electorales autonómicos celebrados hasta ahora, mientras que las únicas exclusiones de candidaturas en estos procesos (Cantabria, La Rioja y Madrid) han sido generadas en todos los casos por la barrera del 5 por ciento. Se da la circunstancia, además, de que estas últimas Comunidades Autónomas, de circunscripción única, adjudican en esa circunscripción un número muy considerable de escaños (39, 39 y 101, respectivamente), a diferencia de las Comunidades que cuentan con varias circunscripciones, y no es necesario recordar las consideraciones antedichas respecto al aumento de la eficacia de las barreras a medida que se incrementa la magnitud de la circunscripción (Vid. *supra* 2).

Abordemos ahora la referida problemática específica de aquellas Comunidades que poseen barreras que afectan a todo su territorio (Canarias, Extremadura, Murcia y Valencia). La primera cuestión es que esa específica configuración regional de la barrera, alternativa o única, incrementa significativamente el número de votos a alcanzar en las circunscripciones por las candidaturas para optar a la atribución de escaños en relación al resto de las Comunidades, lo que puede producir dos consecuencias. En primer lugar, que el sufragio en algunos casos devenga mayoritario. En segundo, que el incremento del sufragio necesario llegue hasta el punto de que en determinadas circunscripciones ninguna candidatura alcance la

---

<sup>29</sup> La barrera extremeña está fijada en el 5 por ciento provincial y en su defecto en el 5 por ciento regional, si la fuerza política de que se trate ha presentado candidaturas en las dos circunscripciones provinciales.

<sup>30</sup> Así lo afirma, por ejemplo, RÍOS RULL, en *op. cit.*

barrera regional o, incluso, ni siquiera la alcance el total de los votos válidos o del censo electoral de la circunscripción.

La segunda cuestión problemática, que matiza o corrige a la anterior, es que la aplicación de estas barreras regionales se ha llevado a cabo por las respectivas Juntas Electorales de forma que, para determinar si una candidatura ha superado o no la barrera regional en cada una de las circunscripciones, no se han limitado a contabilizar exclusivamente el sufragio obtenido por tal candidatura en esa determinada circunscripción, sino que han sumado a esos votos todos los votos que han obtenido las demás candidaturas de su partido, federación, coalición o agrupación de electores *en el resto de las circunscripciones* de la Comunidad. De esta manera, han quedado favorecidas aquellas fuerzas políticas que han presentado candidaturas en todas las circunscripciones o, al menos, en las de mayor amplitud en cuanto a su censo electoral, respecto a aquellas otras que sólo lo han hecho en algunas circunscripciones o en las de menor amplitud<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> En el caso de Canarias, singular por tantos motivos, esta aplicación de la barrera regional ha sido consagrada por la reforma estatutaria e incorporada a la Disposición Transitoria segunda del Estatuto, que establece: «(...) no serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición (...) cuyo número de votos obtenido, sumando los de todas las circunscripciones en donde hubiera presentado candidatura, sea inferior al 6 por ciento de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma», mientras que en los de Extremadura y Valencia ya lo estaba —artículos 19.2.a) y 12.2, respectivamente—. De modo que en tres de las Comunidades Autónomas que tienen barreras referidas a toda la Comunidad, alternativas o no, la legalidad estatutaria legitima tal aplicación de la barrera, lo que no ocurre en el caso de Murcia. No obstante, ni la Ley electoral canaria (anterior en el tiempo a la reforma estatutaria) ni la valenciana reproducen esa legitimación.

Por otra parte, RÍOS RULL, en *op. cit.*, opina que al considerar votos de una candidatura los obtenidos por otra, aunque de la misma fuerza política, se pudiera estar quebrando la relación entre elector y elegible predicada por el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia, que toma como fundamento el que la titularidad de los derechos contenidos en el artículo 23 CE corresponde, en todo caso, a personas físicas y no a personas jurídicas (SSTC 5/1983, de 4 de febrero; 10/1983, de 21 de febrero; 20/1983, de 15 de marzo; y 51/1984, de 25 de abril. En estas SSTC los partidos políticos son considerados como intermediarios entre electores y elegibles, o sea, como autores de propuestas de elegibles al electorado, pero no como titulares del derecho de participar en los asuntos públicos, que, según el Alto Tribunal, no puede reconocerse genéricamente a las personas jurídicas y que se otorga a los ciudadanos en cuanto tales. La representación, además, en sentido jurídico-político, añade el Tribunal Constitucional, surge sólo con la elección, es representación del cuerpo electoral y nunca de los autores de la propuesta, y son los candidatos, y no los partidos, quienes reciben el mandato de los electores). Todo lo anterior nos llevaría a que esta aplicación de la barrera electoral de exclusión pudiera producir varias vulneraciones de los derechos constitucionales de sufragio activo y pasivo, a saber: a) La relación entre

Analicemos la cuestión de la proporcionalidad electoral autonómica con algo más de detalle. Como veíamos antes, el artículo 152.1 CE establece una proporcionalidad electoral corregida por factores territoriales, pero estos factores, según el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ, estarían sometidos a los límites constitucionales de la propia proporcionalidad y de la igualdad electorales, entre otros<sup>32</sup>. La citada STC 75/1985, de 21 de junio, afirma que en la CE no hay una exigencia de proporcionalidad estricta, sino de inspiración, de tendencia proporcional que admite correctivos (FJ 5º)<sup>33</sup>. Y si interpretamos que la proporcionalidad es predicada de la distribución de los escaños entre las circunscripciones, quedaría excluida una distribución llevada a cabo en función de criterios exclusiva o primordialmente territoriales, como es el caso de los sistemas electorales autonómicos canario y vasco. Pero si interpretamos que es predicada del modo de escrutinio o fórmula electoral, es evidente que no quedaría excluida una distribución así<sup>34</sup>.

Al respecto, la STC 40/1981, de 18 de diciembre, afirma: «Como es sabido, la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación con su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades concretas, su idea fundamental es la de asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no

---

electores y elegidos quedaría rota en todo caso; b) El acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos no se respetaría, al conceder ventaja a aquellas fuerzas políticas que presentaran candidatura en más de una circunscripción (en especial si las presentan en todas o en las de mayor amplitud poblacional), de forma que el conjunto de las candidaturas de una misma circunscripción no competiría en condiciones de igualdad entre ellas; c) El acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos tampoco se respetaría, al propiciar que candidaturas que han necesitado para superar la barrera en una circunscripción los votos obtenidos en otras circunscripciones obtengan escaños, en detrimento de la adscripción de esos escaños a otras candidaturas que han superado la barrera con sus propios votos en esa circunscripción; y d) La adecuada representación de las diversas zonas del territorio, exigida por el artículo 152.1 CE, no se respetaría, al favorecer el acceso a la Cámara regional de las fuerzas políticas con implantación en toda la Comunidad (en el límite, sólo ellas tendrían acceso a esta Cámara, que es, precisamente, lo que trata de evitar el cit. precepto constitucional).

<sup>32</sup> G. TRUJILLO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 10.

<sup>33</sup> Con este fundamento válida la barrera electoral de exclusión del 3 por ciento. Vid. *supra* nota 21.

<sup>34</sup> Cfr. F. RÍOS RULL, *op. cit.* El profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ afirma al respecto en *op. cit.*, p. 46: «(...) en la interpretación del precepto (se refiere al artículo 152.1 CE) hay que hacer uso de los criterios deducidos del artículo 68 (CE) respecto de la representación *proporcional* para el Parlamento y no del artículo 69 (CE) que, como el propio precepto indica, regula una representación *territorial* (...)». Las cursivas en el original.

matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real» (FJ 2º). Pero en esta definición de representación proporcional que nos ofrece el Tribunal Constitucional encontramos quizás excesivas imprecisiones, tales como los términos «fuerza numérica» o «importancia real» por «número de votos» (la «fuerza numérica» puede referirse a militantes o afiliados, adherentes o simpatizantes y la «importancia real» puede venir dada, por ejemplo, por la relevancia política proporcionada por lo que SARTORI denomina *blackmail power*, es decir, capacidad de chantaje político al Gobierno o a la Oposición de un partido de los denominados *bisagras*, tal como un partido *subestatal* nacionalista que lo sea y que, además, tenga una posición dominante en su propio sistema de partidos, lo que, evidentemente, no guarda siempre una proporción directa con su número de votos o escaños ni en su propio ámbito territorial ni, desde luego, en el ámbito nacional), «sensiblemente ajustada», que es una expresión de significado indeterminado y susceptible de interpretaciones no coincidentes, y «grupo de opinión» por «agrupación de electores o electoral» (los grupos de opinión, de interés o de presión no concurren, por definición, a los procesos electorales. La propia LOREG, posterior en el tiempo a la STC que nos ocupa, utiliza siempre la denominación «agrupación de electores», en contraposición a «partido», «federación» o «coalición», según es posible comprobar en sus artículos 46.1.8, 64.4, 168.5, 169.3, 186.5, 187.3 y 219.2)<sup>35</sup>.

En definitiva, la proporcionalidad electoral no se conserva en el sistema electoral general español ni en los sistemas electorales autonómicos, aunque, ciertamente, los casos canario y vasco son extremos e invierten por completo el principio. Estos sistemas electorales son extremos precisamente por ese orden, puesto que no es cierto, como a veces se ha afirmado, que el caso del Parlamento vasco sea el más extremo en cuanto a esta cuestión<sup>36</sup>. A este respecto, el Estatuto de Autonomía del País Vasco, coherentemente, no incluye la *igualdad* entre las condiciones del sufragio, lo que si hacen el Estatuto canario y todos los demás Estatutos<sup>37</sup>. En realidad, el sistema electoral vasco no concede ningún margen al dato

---

<sup>35</sup> Respecto a la expresión «sensiblemente ajustada» que utiliza el Alto Tribunal, hemos de reconocer «(...) la dificultad de traducir en términos exactos los límites en los que ha de moverse el postulado de la igualdad del voto», como afirma el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ, en *op. cit.*, p. 36, al estudiar la jurisprudencia del Tribunal Supremo y otros Tribunales inferiores norteamericanos sobre esta cuestión. Por nuestra parte, hemos utilizado antes la expresión «razonablemente igual» (Vid. *supra* 2), la cual, por supuesto, también contiene un inevitable grado de imprecisión.

<sup>36</sup> Cfr. por todos el trabajo de M. BARAS GÓMEZ y J. BOTELLA CORRAL, *El sistema electoral*, Madrid, Edt. Tecnos, S.A., col. Temas Clave de la Constitución Española, 1996, p. 136.

<sup>37</sup> Cfr., por ejemplo, los artículos 26.1 y 37.5 del Estatuto vasco y el artículo 9.1 del Estatuto canario.

poblacional porque asigna el mismo número de diputados a cada circunscripción, desde una concepción electoral claramente mayoritaria e inconstitucional, pero su desproporcionalidad es considerablemente menor que la canaria, que es lo auténticamente relevante para el análisis, porque también lo es la desigualdad poblacional entre sus circunscripciones.

Sobre el particular, escriben los profesores MONTERO, LLERA y TORCAL: «Los diferentes tamaños demográficos y las distintas magnitudes de las circunscripciones repercuten sobre las distorsiones de la proporcionalidad en un doble sentido (...). Por un lado, el hecho de que en 6 de las 17 Comunidades Autónomas haya distritos con menos de 10 diputados aumenta los efectos desproporcionales de una fórmula como la variante d'Hondt (...). Por otro, la introducción de correcciones políticas en la definición de las magnitudes de cada distrito, en lugar de asignarlas en función directa al peso demográfico respectivo, lleva a que el voto de los ciudadanos de unas circunscripciones resulte beneficiado con respecto al de otras. Si el primer factor afecta a un número pequeño de distritos, el segundo (...) incide en mayor o menor medida en todas las Comunidades pluriprovinciales. Así, (...) el voto de un elector de la isla canaria de El Hierro vale 18 veces el de un elector de la de Gran Canaria; el de un vasco de Álava, más de cuatro veces el de un vasco de Vizcaya; y casi otro tanto ocurre con el voto de un ciudadano balear de la isla de Formentera en relación a otro de Mallorca. Cerca del triple es lo que vale el voto de un valenciano de Castellón en relación a otro de Valencia, o el de un aragonés de Teruel respecto a otro de Zaragoza. En el resto de los casos la relación se aproxima al doble, siendo el menos distorsionado el de Extremadura (...)»<sup>38</sup>. Acerca de esta cuestión resulta interesante el Estatuto de Autonomía de Aragón, que establece un índice máximo de desigualdad de 2,75<sup>39</sup>.

En cuanto al sistema electoral general español, la situación también contradice abiertamente el principio constitucional de la igualdad del sufragio, entendida como *igualdad sustancial* o proporcionalidad electoral. Nos parece, con la mayoría de la doctrina, que es posible afirmar la permanencia de los principios de la legalidad inmediatamente preconstitucional, que no incluía la igualdad entre las condiciones del sufragio, en los principios de la legalidad postconstitucional<sup>40</sup>. En

---

<sup>38</sup> J.R. MONTERO, F.J. LLERA y M. TORCAL, *op. cit.*, pp. 35-6. El valor del voto se entiende en términos de su traducción en escaños de las respectivas Asambleas Legislativas autonómicas.

<sup>39</sup> Cfr. su artículo 19.

<sup>40</sup> En 1981, por ejemplo, el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ calculaba que el voto de un sorianos valía cuatro veces más que el de un madrileño al ser traducido en escaños del Congreso de los Diputados y reconocía, en *op. cit.*, p. 42, que «(...) un sistema de estas características poco tiene que ver con el postulado constitucional de la igualdad del sufragio (...) estamos ante un caso de persistencia, en la nueva legalidad, de un sistema electoral basado en una

efecto, la LOREG (que cumplió el mandato contenido en el artículo 81 CE, desarrolló la normativa constitucional al respecto y derogó las normas electorales anteriores) tampoco ha mejorado las cosas en este sentido, puesto que, en desarrollo del artículo 68.2 CE y como antes aludíamos, ha mantenido la asignación del número inicial de dos diputados a cada circunscripción provincial, en contra del citado criterio doctrinal que propugna la reducción de este número inicial a uno para mejorar la proporcionalidad del sistema (Vid. *supra* 2). Sobre el sistema electoral diseñado por la CE, en general, los profesores CACIAGLI y FERNÁNDEZ SEGADO, por ejemplo, opinan que supuso un repliegue sobre el *statu quo* inmediatamente anterior, y este último llega a escribir: «Como a este respecto apunta CACIAGLI, ciertamente los constituyentes no proporcionaron una prueba admirable de fantasía legislativa ni de coraje político»<sup>41</sup>.

En síntesis, las consecuencias electorales de desproporcionalidad del sistema electoral general español superan a la de todos los Estados con un sistema electoral de principio de elección proporcional e, incluso, a la de Estados con sistema electoral de principio de elección mayoritaria, como es Australia. Y el problema no reside tanto en la fórmula electoral de d'Hondt o en cualesquiera otra, como a veces se señala por no especialistas, sino en la reducida magnitud de las circunscripciones, que convierte a muchas de ellas en mayoritarias (Vid. *supra* 2)<sup>42</sup>. Naturalmente, el análisis de los rendimientos y de la eventual reforma de los sistemas electorales españoles, cuestiones todas ellas a las que la doctrina está prestando atención con algunos estudios muy clarificadores<sup>43</sup>, queda fuera de los límites del presente trabajo.

---

legalidad pre-constitucional *que no contempla el indicado principio de la igualdad del sufragio*». Las cursivas en el original. El profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ se refiere, por supuesto, al principio constitucional de la igualdad del sufragio entendida como *igualdad sustancial* o proporcionalidad electoral. Vid. *supra* notas 11 y 35 e *infra* nota siguiente.

<sup>41</sup> F. FERNÁNDEZ SEGADO, «Constitución, sistema electoral y elecciones en España», en *Revista de Derecho Público*, 2ª época, año VII, vols. III-IV, núms. 84-85, Madrid, EDERSA (Editoriales de Derecho Reunidas, S.A.), julio-diciembre 1981, pp. 595-630, cit. p. 603; y CACIAGLI, *op. cit.*, p. 567. La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, no incluía la *igualdad* entre las condiciones del sufragio (Cfr. su artículo 2.2), por lo que el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ, en *op. cit.*, p. 44, considera que, una vez en vigor la CE, puede ser cuestionada la legitimidad constitucional del criterio que adoptó, en cuanto a este principio y sus consecuencias, el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales. Este Real Decreto-Ley desarrolló el diseño electoral contenido en el cit. artículo 2.2 de la Ley 1/1977, tal como dicha Ley Fundamental ordenaba en su Disposición Transitoria primera.

<sup>42</sup> J.R. MONTERO, F.J. LLERA y M. TORCAL, *op. cit.*, pp. 25-30.

<sup>43</sup> A este respecto, son especialmente destacables el trabajo de J.R. MONTERO y R. GÜNTHER, «Sistemas cerrados y listas abiertas: sobre algunas propuestas de reforma del sistema elec-

#### 4. Un caso excepcional: la barrera de exclusión del sistema electoral autonómico canario

La barrera de exclusión del sistema electoral autonómico canario constituye un caso excepcional y problemático, que justifica una atención particularizada en nuestro estudio. En el texto estatutario primitivo esta barrera estaba fijada alternativamente en el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en el Archipiélago o en el 20 por ciento de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción insular. La reforma del Estatuto de Autonomía respetó la configuración alternante de la barrera y elevó esas cuantías al 6 por ciento regional y al 30 por ciento insular. Además, introdujo expresamente en el texto estatutario la ya comentada aplicación de la barrera regional que hasta entonces estaba llevando a cabo la Junta Electoral de Canarias (Vid. *supra* 3)<sup>44</sup> y trasladó la regulación de la barrera

---

total en España», en AA.VV., *La reforma del régimen electoral*, núm. 49, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, serie «Cuadernos», 1994; y el de J.R. MONTERO, «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 95, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1997.

<sup>44</sup> Vid. *supra* nota 31. La Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, fue reformada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre. Estas Leyes Orgánicas fueron publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE) y entraron en vigor los días 16 de agosto de 1982 y 31 de diciembre de 1996, respectivamente.

Un estudio pormenorizado de la barrera anterior y una primera crítica de la actual se encuentra en nuestro trabajo, «Comentario a los artículos 8 y 9», en J. VARONA GÓMEZ-ACEDO (dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Canarias*, Madrid, Instituto Canario de Administración Pública (ICAP)/Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., 1996, pp. 33-74.

La elevación de las cuantías de la barrera de exclusión del sistema electoral autonómico canario fue sometida al Tribunal Constitucional mediante el cit. Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997, promovido por el Defensor del Pueblo a instancias de Izquierda Unida Canaria, Independientes de Fuerteventura y el Partido de los Independientes de Lanzarote. El Recurso tuvo que ser presentado finalmente por esta institución parlamentaria nacional de defensa de los ciudadanos porque el pacto Coalición Canaria-Partido Popular, que había propiciado la referida elevación de las cuantías de la barrera en la Asamblea Legislativa regional, se mantuvo en la tramitación legislativa nacional de la reforma estatutaria y significó una elevación todavía superior a la contenida en la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento de Canarias, que la fijaba en el 5 y el 25 por ciento. Por su parte, el PSOE, partido que se había manifestado en contra de la elevación en sede de ambas instancias legislativas, optó por la no presentación del Recurso, aunque contaba con los parlamentarios nacionales necesarios para ello según el artículo 162.1.a) CE y el artículo 32.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

del articulado del Estatuto (antiguo artículo 8.2) a una Disposición Transitoria primera.2 nueva<sup>45</sup>.

La configuración alternante y la determinación de las cuantías de la barrera de exclusión en el sistema electoral autonómico canario no constituyó una cuestión especialmente problemática desde una perspectiva política en los tiempos de la elaboración estatutaria e inmediatamente posteriores, aunque progresivamente fue ganando en importancia conflictiva hasta el punto de devenir en problema político y motivo de enfrentamiento entre unas fuerzas políticas y otras<sup>46</sup>. Este problema se ha visto agravado por la reforma estatutaria. Sin embargo, ya desde el principio la doctrina más autorizada se manifestó críticamente sobre esta configuración alternante de la barrera en relación a sus cuantías. Así, el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ afirmaba antes de la entrada en vigor del Estatuto: «(...) las elecciones cumplen la función de proveer al Estado de órganos capaces de actuar; es decir, de un Parlamento que sea capaz, por existir una mayoría, de formar un Gobierno y de realizar una tarea legislativa. Pero la elección proporcional favorece el acceso al Parlamento de pequeños partidos que con un sistema mayoritario no hubiese sido posible. Por eso se ha considerado lícita (en la doctrina constitucional alemana) la barrera del 5 por 100, entendida como límite máximo cuya transgresión infringe el principio de igualdad electoral»<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> En esta Disposición Transitoria nueva que se crea se adopta la misma técnica que ya estaba establecida en la antigua Disposición Transitoria primera (ahora primera.1) respecto al número de diputados del Parlamento canario y a su distribución entre las circunscripciones insulares, «(...) que permanecerán en tanto no se disponga otra cosa por una Ley del Parlamento Canario aprobada por mayoría de dos terceras partes de sus miembros (...)», es decir, una mayoría cualificada superior, incluso, a la mayoría absoluta que fue necesaria para aprobar la propia Propuesta de Reforma del Estatuto.

<sup>46</sup> Una perspectiva general de la situación inicial puede encontrarse, por ejemplo, en nuestro trabajo: «El sistema electoral canario», en *Boletín de Documentación*, núm. 11, Santa Cruz de Tenerife, Consejería de la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias, agosto de 1986, pp. 1-43.

<sup>47</sup> TRUJILLO FERNÁNDEZ, *op. cit.*, p. 25. El profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ añadía, comentando el artículo 7, la Disposición Adicional cuarta y la Disposición Transitoria primera del entonces Proyecto de Estatuto de Autonomía canario, presentado al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de los artículos 143 y 145 CE (en *Ibidem*, pp. 50-51), cuyas diferencias con los preceptos correspondientes del actual texto estatutario no son relevantes a nuestros efectos:

«1.º El sistema proyectado presenta una triple singularidad, por cuanto: a) establece dos barreras alternativas; b) utiliza un porcentaje —el 20 por 100 en la circunscripción— absolutamente desmesurado y desconocido en el Derecho comparado; c) la barrera del 3 por 100 está referida a los votos emitidos en la Región, lo que resulta sorprendente, ya que se está utilizando como marco referencial un ámbito superior al de la propia circunscripción.

Una primera cuestión fundamental a tener en cuenta es que, como también señalaba el profesor TRUJILLO FERNÁNDEZ en 1981<sup>48</sup>, a causa de las enormes diferencias de población y, por consiguiente, del censo de votantes que existen entre unas islas y otras, esta supuesta configuración alternante de la barrera sólo podía —y puede— operar para todas las candidaturas en las dos islas centrales, que tienen muchísimo más población y votantes que las demás. En esas dos islas se ha utilizado hasta ahora el 3 por ciento regional, cifrado en algo más de 20.000 votos en las consultas electorales autonómicas más próximas en el tiempo, alrededor del 7 por ciento de los votos válidos de la circunscripción, mientras que el 20 por ciento insular ha estado en torno a los 70.000. Dicho con otras palabras, el 3 ó el 6 por ciento de los votos válidos del Archipiélago siempre representará un número muy inferior al 20 ó al 30 por ciento de los válidamente emitidos en cada una de las circunscripciones insulares.

En las otras cinco islas las candidaturas de ámbito insular no estricto también han tenido la posibilidad de acogerse a la barrera regional porque, gracias a la referida aplicación que se ha hecho de esta barrera y que ha legitimado la reforma estatutaria, han podido sumar a sus votos los obtenidos en otras islas. Pero a las candidaturas de estricto ámbito insular de estas cinco islas periféricas únicamente les ha sido posible operar con el 20 por ciento insular, dado que ninguna candida-

---

2.º La técnica de dos barreras que operan con carácter alternativo se ve seriamente afectada en su aplicación práctica por razón de las diferencias de población existentes entre las islas y, consecuentemente, del censo de votantes, (...).

a) En las islas con un bajo número de votantes (El Hierro, La Gomera, Fuerteventura) (y también en La Palma y en Lanzarote, podemos añadir ahora con los datos poblacionales actuales), resulta virtualmente imposible que una lista (...) (alcance la barrera del 3 por 100 de los votos válidos emitidos en todo el Archipiélago), por lo que la única barrera aplicable será la del 20 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular.

b) En las islas de (...) mayor número de votantes (Gran Canaria, Tenerife) se puede afirmar que siempre el 3 por 100 de los votos válidos del Archipiélago representará un número considerablemente *inferior* al 20 por 100 de los válidamente emitidos en las respectivas circunscripciones (...).

De todo ello se extrae la conclusión de que en las islas menores las listas de partidos o coaliciones se verán enormemente discriminadas al tener que someterse a una barrera más gravosa que la que opera en las islas mayores. (...).

La introducción de barreras en un sistema electoral de representación proporcional tiene un objetivo muy preciso, (...): impedir la atomización de los partidos en el seno del Parlamento, facilitando de este modo la formación de mayorías sólidas en que se apoyen Gobiernos estables. Las cautelas del proyecto, claramente perjudiciales para las islas menores, no parece que persigan tal objetivo» (*Ibidem*, pp. 53-55). La cursiva en el original.

<sup>48</sup> Vid. *supra* nota anterior.

tura ha alcanzado en la circunscripción el 3 por ciento regional e, incluso, en dos de esas islas (El Hierro y La Gomera) el censo electoral no ha superado dicha cifra y en otra (Fuerteventura) la ha superado por muy poco y sólo en los procesos electorales más recientes. Ahora, después de la reforma estatutaria, el censo electoral de Fuerteventura tampoco superará la barrera regional, los de Lanzarote y La Palma la superarán por poco y es presumible que no la alcance el total de sus votos válidos. De modo que las candidaturas de estricto ámbito insular de las cinco islas periféricas estarán discriminadas todavía más respecto a las candidaturas de las islas centrales y a las de su propia isla cuyas fuerzas políticas se presenten en islas centrales, al necesitar mayor número de votos que ellas para superar la barrera.

Una segunda cuestión problemática desde la perspectiva constitucional que suscita la barrera electoral de exclusión canaria, en nuestra opinión, reside en que el porcentaje insular del 30 por ciento es una cuantía desmesurada y desproporcionadamente alta si la comparamos con las barreras de otros sistemas electorales, tanto nacionales como extranjeros. Es insólita en Derecho electoral comparado una barrera de esa cuantía, hasta el punto de que estamos de acuerdo en que puede llegar a conculcar los derechos ciudadanos a participar en los asuntos públicos y a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, garantizados por el artículo 23 CE, además de producir consecuencias que se opongan a lo preceptuado en el artículo constitucional 9.2<sup>49</sup>. Aunque, por supues-

---

<sup>49</sup> Vid. *supra* nota 44. Desde el particular punto de vista que ha sido sustentado por algunos sectores sociales y políticos del Archipiélago, esta elevación de la cuantía de la barrera insular es mucho más perjudicial para las islas periféricas que el supuesto perjuicio que les causaría el establecimiento de una circunscripción regional o la sustracción de algunos de sus diputados en beneficio de la misma, como algunos hemos propugnado, puesto que constituye una seria amenaza de exclusión para sus candidaturas de estricto ámbito insular. Es por eso que en un primer momento pudiera parecer que no es políticamente coherente el apoyo a semejante medida por parte de determinadas fuerzas políticas canarias tales como Coalición Canaria. Aunque, por supuesto, la aplicación de la barrera regional que ahora se ha legitimado estatutariamente contribuirá a paliar esos efectos siempre que el ámbito insular de una candidatura no sea estricto; es decir, combinada con la aplicación de la barrera regional, penaliza a aquellas candidaturas insulares que no formen parte de coaliciones suprainsulares, lo que aumenta la coherencia del referido apoyo y explica la solicitud al Defensor del Pueblo de las fuerzas políticas insulares de Fuerteventura y Lanzarote que antes citábamos, no integradas en Coalición Canaria. Estas fuerzas políticas cuentan en la actualidad con representación parlamentaria comunitaria y se encuentran directamente amenazadas de exclusión en las próximas elecciones autonómicas de junio de 1999 por la nueva cuantía de la barrera insular si no resultan vencedoras en su isla, a menos que logren constituir una federación suprainsular con apoyos electorales suficien-

to, todas estas consideraciones también podían hacerse antes de la reforma estatutaria respecto al porcentaje insular del 20 por ciento.

Asimismo hemos de recordar<sup>50</sup> que la proporcionalidad electoral y las barreras electorales de exclusión se encuentran sustancialmente relacionadas, hasta el punto de que las segundas afectan a la primera de manera decisiva: los efectos de proporcionalidad de una determinada fórmula electoral pueden devenir en mayoritarios a causa de la aplicación de una barrera cuantitativamente elevada que excluya a un número significativo de sufragios, como sucede en este caso. Y el que quede eximida de la barrera aquella candidatura vencedora en su circunscripción, mínima excepción obligada en un contexto democrático que contiene la reforma estatutaria, no soluciona el problema y, por el contrario, puede crear otros. Uno de ellos es que introduce en el sistema electoral canario un elemento que es no sólo característico, sino definitorio de los sistemas electorales fundamentados en el principio de elección mayoritaria, con lo cual puede vulnerar el principio constitucional de la igualdad entendida como igualdad sustancial o proporcionalidad electoral respecto al resto de las candidaturas<sup>51</sup>.

---

tes o coaligarse con alguna fuerza política de ámbito comunitario. El caso del Partido de los Independientes de Lanzarote es especialmente significativo: en las últimas elecciones autonómicas, celebradas en 1995, obtuvo el 29,64 por ciento de los votos válidos emitidos en su circunscripción insular. La situación de Izquierda Unida Canaria es diferente porque se refiere a la cuantía de la barrera regional: en las últimas elecciones autonómicas alcanzó el 5,07 por ciento de los votos válidos emitidos en todo el Archipiélago. Estas cifras parecen aclarar suficientemente, además, la elevación de las cuantías de la barrera respecto a las contenidas en la Propuesta de Reforma aprobada por el Parlamento de Canarias, que se produjo en la tramitación legislativa nacional de la reforma estatutaria. También nos proporcionan nuevos elementos de juicio respecto al «límite entre lo racional y lo arbitrario» en dichas cuantías, a que hace referencia el escrito de alegaciones del Abogado del Estado en el cit. Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997. Vid. *supra* notas 24 y 44.

<sup>50</sup> Vid. *supra* nota 12.

<sup>51</sup> En el pasado, el Tribunal Constitucional se pronunció por la constitucionalidad de las barreras anteriores del sistema electoral autonómico canario en la STC 193/1989, de 16 de noviembre (en relación con la barrera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y con ocasión de un Recurso de amparo interpuesto por el Partido Cantonal, al que se excluyó del reparto de escaños por no alcanzar sus votos la barrera del 5 por ciento regional). El Alto Tribunal afirmó en aquel momento que, en el caso de Canarias, las barreras alternativas de su sistema electoral eran justificables debido a las peculiaridades geográficas y poblacionales del Archipiélago, al actuar el entonces 20 por ciento insular como correctivo del entonces 3 por ciento regional. El Tribunal Constitucional se ha ocupado también de la barrera alternativa del entonces mínimo del 20 por ciento de los votos válidos emitidos en la respectiva circunscripción insular, es decir, en cada isla, en las SSTC,

Como sostiene el Defensor del Pueblo en el citado Recurso de inconstitucionalidad 1.324/1997, las cuantías de la barrera no parecen perseguir el fin de evitar una excesiva fragmentación parlamentaria en el marco del parlamentarismo «racionalizado» al cual ya nos hemos referido (Vid. *supra* 2), sino que puede entenderse, por el contrario, que pretenden de forma artificial reforzar las mayorías y extinguir las minorías existentes, y conculcar de esta manera el valor *pluralismo político* reconocido en el artículo 1.1 CE<sup>52</sup>.

Por último, la regulación de la barrera se ha visto trasladada del articulado del Estatuto de Autonomía a una Disposición Transitoria del mismo. Este tratamiento legislativo de la regulación de los elementos definitorios —y problemáticos— del sistema electoral autonómico canario no merece por nuestra parte sino una calificación muy negativa por cuanto puede afectar a los principios constitucionales de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad garantizados por el artículo 9.3 CE. Por definición, las Disposiciones Transitorias de cualquier norma jurídica regulan institutos y situaciones de transición y sustantivamente coyunturales, es decir, sometidas a término, lo que no parece ser el caso; sobre todo si tenemos en cuenta la mayoría cualificada establecida para poder acometer una eventual reforma del sistema.

---

Sala Segunda, 72/1989, de 20 de abril, sobre el Recurso de amparo 1117/1987, contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Zona de Las Palmas de proclamación de candidatos al Parlamento de Canarias, por supuesta vulneración de los artículos 14 y 23.2 CE, producida por el entonces artículo 8.2 del Estatuto de Autonomía al establecer una barrera electoral de exclusión; y 78/1989, de 3 de mayo, sobre el Recurso de amparo 1108/1987, contra diversas Resoluciones de la Audiencia Territorial de Las Palmas, recaídas en el Recurso Contencioso-electoral interpuesto contra la proclamación de diputados electos al Parlamento de Canarias, efectuada el 22 de julio de 1987, por supuesta vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Ambas SSTC en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 22 de mayo de 1989.

<sup>52</sup> Vid. *supra* notas 24 y 49.