

PROPORCIONALIDAD, TERRITORIALIDAD E IGUALDAD EN LOS SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS (*)

ÁNGEL LÁZARO RIOL

SUMARIO: 1. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL SUFRAGIO: 1.1. *El principio de igualdad política y el derecho de sufragio.* 1.2. *El sufragio igual en el derecho constitucional español.*— 2. LA FÓRMULA ELECTORAL PROPORCIONAL: 2.1. *La proporcionalidad, la representatividad y la gobernabilidad.* 2.2. *La fórmula proporcional en el sistema constitucional español.*—3. EL DISTRITO ELECTORAL Y LAS «REPRESENTACIONES TERRITORIALES GARANTIZADAS» DE ACUERDO CON CRITERIOS DE PLURALISMO TERRITORIAL Y SOCIAL.—4. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LOS PRINCIPIOS DE TERRITORIALIDAD, IGUALDAD Y PROPORCIONALIDAD: 4.1. *La competencia autonómica sobre el procedimiento electoral. La ciudadanía autonómica, el derecho de sufragio y el principio de igualdad.* 4.2. *El modelo institucional del artículo 152 CE y las garantías electorales en las Comunidades Autónomas constituidas según el artículo 143 CE.* 4.3 *La relación entre proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos:* 4.3.1. *La fórmula proporcional en el ámbito autonómico, las barreras electorales y la eficacia de los centros de decisión.* 4.3.2. *La adecuada representación del territorio, los distritos electorales y la igualdad en el sufragio.*—5. CONCLUSIONES.

1. EL PRINCIPIO DE IGUALDAD EN EL SUFRAGIO

1.1. *El principio de igualdad política y el derecho de sufragio*

En las democracias constitucionales, la igualdad en el sufragio garantiza jurídicamente la igualdad política y, en este sentido, forma parte del principio democrático. De acuerdo con la doctrina clásica de la soberanía popular (1),

(*) Comunicación presentada en las Jornadas «Derechos constitucionales y Estado autonómico», celebradas en Barcelona-Tarragona, 20-22 de octubre de 1999.

(1) JEAN-JACQUES ROUSSEAU: *El contrato social*, Ediciones Altaya, Barcelona, 1993, págs. 25-28 (Libro Segundo, Capítulo II).

fundamento del modelo democrático actual (2), los ciudadanos son titulares por igual del poder soberano y, en consecuencia, el poder de decisión de cada miembro de la comunidad política debe poseer el mismo valor jurídico, sin distinciones (3). El instituto del sufragio, en su forma de derecho constitucional fundamental (4), constituye el principal instrumento de tal poder decisorio, dado el carácter eminentemente representativo del sistema democrático (5), y por esa razón, en la mayor parte de las democracias, el derecho al voto está revestido de una garantía específica de igualdad (6), junto con otras exigencias igualmente típicas (libertad, universalidad, carácter directo) (7).

(2) En este sentido, ANGEL GARRORENA: *Representación política y Constitución democrática*, Civitas, Madrid, 1991, págs. 40-56.

(3) Carré de Malberg contrasta los principios de soberanía popular y nacional. De acuerdo con el primero, «*la souveraineté se trouve divisée, émise par quotes-parts personnelles, entre tous les membres "uti-singuli" de la nation*», lo que implica una concepción igualitarista del sufragio, mientras que la segunda se basa en la idea de una «*entité collective*», que conlleva una idea del electorado como función. El sufragio, desde esta última perspectiva, no es «*une pure prerrogative personnelle*», sino también «*une fonction étatique*», lo que legitima su modulación legislativa (R. CARRÉ DE MALBERG: *Contribution à la Théorie générale de l'État*, vol. 2.º, Sirey-Centre Nationale de la Recherche Scientifique, París, 1962, págs. 155, 173, 438 y 463).

Esta concepción clásica ha cambiado con el afianzamiento del control de constitucionalidad en Francia y el refuerzo del principio constitucional de igualdad en el sufragio como límite al legislador (ANGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob.cit., págs. 42 y sigs.).

(4) Se trata de uno de los «*derechos políticos*» que forma parte del «*status activae civitatis*» (ANTONIO PÉREZ-LUÑO: *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 181). También, MANUEL RAMÍREZ: *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985.

(5) En relación con el carácter eminentemente representativo del sistema democrático, aún sin compartir, en todos los casos, tal preeminencia, JOSEP MARIA CASTELLÀ: *Els drets d'informació i participació administratives de l'article 105 de la Constitució*, Tesis Doctoral, Universitat de Barcelona, 1996, pág. 99; MANUEL RAMÍREZ: «El reforzamiento de la participación política», *Revista de Derecho Político*, número 36, 1992, págs. 37 y sigs., y *La participación política*, ob.cit., pág. 52; NICOLÁS PÉREZ SOLA: «Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos», *Revista de Derecho Político*, número 41, 1996, pág. 111; JOSÉ ACOSTA: «La articulación entre representación, Constitución y democracia. Génesis, crisis actual y Constitución española», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), número 86, octubre-diciembre 1994, págs. 149-151, y MIGUEL ANGEL APARICIO: *Introducción al sistema político y constitucional español*, Ariel, Barcelona, 1991, págs. 77-85.

(6) La elección se realiza «*en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea, democrático*» (HANS KELSEN: *Esencia y valor de la Democracia*, Ediciones Guadarrama, Barcelona, 1977, pág. 50).

(7) En este sentido, García Pelayo cita las siguientes «*notas*» para caracterizar el sufragio: «*universal*», es decir, sin exclusión de grupos sociales; «*directo*», es decir, con designación inmediata de representantes; «*igual*», o sea, sin votos reforzados; «*secreto*»; y «*libre*», con exclu-

La garantía jurídica de igualdad en el voto proscribire, correlativamente, las desigualdades o discriminaciones en el ejercicio del derecho de sufragio (8). De entrada, el principio general de igualdad jurídica, proyectado sobre el derecho constitucional de participación, impide cualquier distinción «en la ley», fundada en algunas de las llamadas «categorías sospechosas de discriminación» (sexo, lengua, raza, «identidad nacional», edad) y, en general, en cualquier otra condición personal o social (9). Así, las diferencias de valor en el voto basadas exclusivamente en las citadas condiciones (por ejemplo, el valor doble del voto de los varones cabezas de familia) son objetivamente discriminatorias y, por lo tanto, contravienen la igualdad jurídica (10).

Por otra parte, la doctrina de la «*affirmative action*» (discriminación positiva) (11), elaborada por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, alteró sustancialmente las responsabilidades de los poderes públicos en materia de igualdad política, al autorizar el «tratamiento diferenciado», con el objeto de

sión de los monopolios de partido (MANUEL GARCÍA PELAYO: *Derecho constitucional comparado*, Alianza Editorial, Madrid, 1984, págs. 184-185).

(8) «*El postulado de sufragio igual es, hoy, el principio más importante del derecho electoral*», dado que «*postula la igualdad cuantitativa de los votos de los electores*». Por esa razón «*de acuerdo con él no es admisible diferenciar la importancia del voto de los electores en función de criterios de propiedad, ingreso, pago de impuesto, educación, religión, raza, sexo o posición política*» (DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 68-70).

(9) En relación con las llamadas «*categorías sospechosas de discriminación*» (FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, Dykinson, Madrid, 1992, pág. 202); Rodríguez Piñero y Fernández López, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, las definen como «*factor diferencial expresamente prohibido*» y «*causas típicas de diferenciación vedadas*», que, además de «*límites o acotaciones respecto al legislador*», también son «*un diagnóstico de éste sobre la realidad o peligro de ciertos fenómenos sociales de segregación que deben evitarse y erradicarse*» (*Igualdad y Discriminación*, Tecnos, Colección Temas Clave, Madrid, 1986, págs. 71 y 73).

(10) Duverger cita, entre otras formas de sufragio «restringido» o «desigual, el sufragio censitario (por fortuna o capacidad), la exclusión de las mujeres, las mayorías de edad, la «*indignidad*» (por causa penal), las raciales, el «*voto múltiple*» (posibilidad de ejercer el voto en varias circunscripciones) y el «*voto plural*» (varios votos, entre ellos el «*doble voto*» y el «*voto familiar*»), los distritos desiguales y el «*gerrymandering*» (MAURICE DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, Barcelona, 1982, págs. 95-103).

(11) Sobre la «*affirmative action*» y el «activismo judicial» del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, RAMÓN GARCÍA COTARELO: *Estados Unidos*, en JUAN FERRANDO (dir.): *Regímenes Políticos Actuales*, Tecnos, Madrid, 1995, pág. 589 y sigs.; PASCAL NOBLET: *L'Amérique des minorités*, L'Harmattan, París, 1993; AVI SCHNEEBALG: «*Dialectique de l'égalité des groupes et de l'égalité des individus: l'arrêt "Bakke" de la Cour Supreme des États Unis*», en *L'égalité*, Bruylant, Bruselas, 1982, págs. 496-518.

restablecer la igualdad en el voto de los grupos sociales (principalmente, minorías raciales) objetivamente discriminados.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo y las leyes del Congreso (en particular, la *Voting Rights Act* de 1965) eliminaron los obstáculos para la libertad y la igualdad en el voto que perjudicaban directamente a los llamados afroamericanos (las prácticas de «*vote dilution*» y «*racial gerrymandering*», la tasa electoral, y la prueba de lectura de la Constitución) (12), igual que, en pronunciamientos precedentes, habían invalidado las desigualdades basadas en la distribución territorial del voto de partido (el «*partisan gerrymandering*») (13). La propia doctrina jurisprudencial, en decisiones posteriores, matizó el alcance y estableció los límites del legislador en la «*affirmative action*» electoral. Así, la «*equal protection clause*», y la cláusula específica de igualdad racial en el voto (14) autorizan el tratamiento diferenciado de los grupos sociales discriminados, para restablecer la igualdad, pero no legitiman las restricciones de esa misma igualdad, y de otros derechos, derivadas de prácticas antidiscriminatorias excesivas, como las cuotas raciales (la «*affirmative racial gerrymandering*») (15).

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos también ha reafirmado el principio de igualdad individual en el sufragio, en contra de la territorialización de la representación, y a favor del equilibrio poblacional en el reparto de los escaños por circunscripciones (16).

(12) *Section 4* de la *Voting Rights Act* de 1965, enmendada el 5 de agosto de 1984. El contenido de la ley y un comentario de la misma pueden encontrarse en BERNARD GROFFMAN, LISA HANDLEY y RICHARD G. NIEMI: «Minority Representation and the quest for voting equality», en *Controversies in minority voting: the Voting Rights Act in perspective*, The Brookings Institution, Washington Dc, 1992, págs. 10-130.

(13) Sobre el «*gerrymandering*» de partido, DAVID L. ANDERSON: «When restraint requires activism: partisan gerrymandering and the status quo ante», *Stanford law review*, vol. 42, julio 1990, págs. 1549-1576.

(14) La cláusula «*equal protection*» forma parte de la XIV Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, y fue introducida en 1865. Por otra parte, la XV Enmienda prohíbe la discriminación racial en el voto. Así, «*ni los Estados Unidos, ni ningún Estado, podrán denegar y limitar el derecho de sufragio de los ciudadanos de los Estados Unidos por motivos de raza, color o de su condición anterior de esclavos*».

(15) En este sentido, ELEANORA CECCHERINI: *Eguaglianza del voto e rappresentatività delle minoranze: recenti orientamenti giurisprudenziali negli Stati Uniti*, Quaderni Costituzionali, año XVII, número 2, agosto 1997, págs. 319-328.

(16) Trujillo, citando la sentencia *Reynolds v. Sims* de 1964, destaca que «*los legisladores son designados por los electores, no por las fincas, las ciudades o los intereses económicos*». Así, «*ningún criterio de clasificación puede justificar discriminaciones que lleven a ponderar el valor de los sufragios*». En definitiva, «*la cláusula relativa a la igual protección de las leyes exi-*

El derecho constitucional europeo ha acogido los fundamentos de esta doctrina en algunos pronunciamientos sobre la representación política de las mujeres (17). La *Corte Costituzionale* italiana, en 1995, estimó que las cuotas de sexo en las candidaturas electorales municipales, al limitar el sufragio pasivo exclusivamente por razones de sexo, eran objetivamente discriminatorias y vulneraban el contenido del derecho constitucional de acceso a los cargos públicos representativos (18). El *Conseil Constitutionnel* francés, por su parte, en una decisión de 1982 (19), ya había considerado que las «cuotas femeninas» en las elecciones locales constituían una atribución parcial de la representación, basada en el sexo, en beneficio de un grupo social (las mujeres), lo que contravenía el artículo 2 de la Constitución francesa de 1958.

Pero hay otras limitaciones en la igualdad de sufragio, con fundamento en los propios textos constitucionales, que derivan de las correspondientes legislaciones electorales. Las desigualdades en el sufragio pueden tener su origen en el reparto de los escaños entre las diferentes circunscripciones, mediante fórmulas de «representación garantizada o mínima» (20) y la reducida magnitud del distrito electoral (21), pero también pueden emanar de las fórmulas electorales y los criterios correctores asociados (principalmente, las barreras electorales) (22). La fundamentación constitucional y el alcance de los bienes

ge que un Estado haga honestamente y con toda buena fe el esfuerzo para delimitar, para sus dos cámaras, circunscripciones que contengan una población tan igual como sea posible lograr» (GUMERSINDO TRUJILLO: «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 2, mayo-agosto 1981, págs. 32-33).

(17) LOUIS FAVOREU: «Principio de igualdad y representación política de las mujeres», *Revista Española de Derecho Constitucional*, año 17, número 50, mayo-agosto 1997, págs. 18-19.

(18) *Sentenza della Corte Costituzionale italiana* (6 settembre) 12 settembre 1995 n. 422, rec. 3000/420. *Decisioni della Corte*, págs. 3255 y sigs. *Considerato in diritto* 4, 6 y 7.

(19) *Décision du Conseil Constitutionnel 82-146 DC*, 18 novembre 1982, *Quotas par sexe*, *RJC I-135*.

(20) La «*representation garantie*» consiste «à réserver un certain nombre de sièges au sein d'une Assemblée représentative (ou d'organismes qui en sont issus) à des personnes issues et chargées de représenter les intérêts d'un groupe minoritaire déterminé». En este sentido, «ce processus introduit une distorsion dans l'égalité», ya que «des voix individuelles auront plus de poids que d'autres» (NICOLAS LÉVRAT: «Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles», en *Minorités et organisation de l'État*, Bruylant, Bruselas, 1998, pág. 50).

(21) Sobre la incidencia de la reducida magnitud del distrito en la proporcionalidad, a partir del caso español, Montero, Montero: «El debate sobre la reforma electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos*, número 95, enero-marzo 1997, pág. 15.

(22) DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 138; y JOSEP MARIA VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 105.

constitucionales protegidos por tales desigualdades en el sufragio (la eficacia de los centros de decisión y la adecuada representación del territorio o de determinados grupos sociales) constituyen el principal objeto de controversia constitucional en materia electoral (23), tal y como veremos posteriormente.

1.2. *El sufragio igual en el derecho constitucional español*

El derecho constitucional español acoge el principio de igualdad en el sufragio en diversos preceptos, el más importante de los cuales, desde la perspectiva de las garantías, es el artículo 23 de la Constitución. El apartado 1.º de la citada norma, que regula el derecho de participación «*directamente o por medio de representantes*» —es decir, y entre otros, el derecho de sufragio, en sentido propio— no incluye la igualdad en el sufragio, aunque si su carácter libre y universal. El apartado 2.º, en cambio, prevé «*el derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos*», lo que incluye los «*cargos públicos representativos*», es decir, aquellos elegidos en virtud del sufragio (24). La jurisprudencia constitucional ya se ha ocupado de aclarar, por si había alguna duda, que la igualdad en el sufragio (activo y pasivo) forma parte del contenido constitucional garantizado (25), susceptible de amparo, pero

(23) Entre otros, ANGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob. cit., pág. 49; JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob. cit., pág. 109; MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, Tecnos, Madrid, 1996, pág. 136, y ANTONIO TORRES DEL MORAL: «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia electoral. Acotaciones críticas», *Revista de Derecho Político*, número 41, 1996, pág. 18.

(24) Al respecto, ENRIC FOSSAS: *El derecho de acceso a los cargos públicos*, Tecnos, Madrid, 1993, pág. 69; ESTHER MARTÍN: *El Régimen constitucional del Cargo Público Representativo*, Cedecs, Barcelona, 1996, pág. 62, y JAVIER GARCÍA ROCA: *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Aranzadi, Pamplona, 1998, págs. 39-52.

(25) STC 135/1995, de 25 de septiembre, *Recurso de amparo contra la desestimación, por silencio administrativo, de la solicitud de reclasificación de la escala de Agentes de Economía Doméstica del Grupo B*, FJ 2.

«*El derecho a la igualdad en el acceso las funciones públicas, contenido en el mismo, es una especificación del principio de igualdad ante la Ley, formulado en el artículo 14*».

STC 50/1986, de 23 de abril, *Recurso de amparo contra la Convocatoria para la provisión de 14 plazas de Oficiales Administrativos de la Diputación Foral de Navarra*, FJ 4.

«*Cuando (...) la queja por discriminación se plantee respecto de los supuestos contenidos en el artículo 23.2 y siempre que no se haya verificado la diferenciación impugnada en virtud de alguno de los criterios explícitamente impedidos en el artículo 14 (...) será de modo directo aquel precepto el que habrá de ser considerado para preciar si lo en él dispuesto ha sido o no desconocido por la decisión que se ataca*».

también, como analizaremos más tarde, ha considerado válidas las desigualdades en el sufragio, resultantes de la legislación electoral, que se fundamentan en la preservación de otros bienes constitucionales (26).

Por otra parte, las desigualdades en el sufragio (tanto en la expresión del voto como en el acceso al cargo público representativo o derecho de sufragio pasivo) deben medirse de acuerdo con la garantía específica de igualdad del artículo 23.2 (27), salvo que estén fundamentadas en alguna de las «categorías sospechosas de discriminación» del artículo 14, en cuyo caso deberá aplicarse este último artículo (28).

En este contexto, las desigualdades no deben valorarse en comparación con otros sistemas electorales, sino dentro de la normativa electoral aplicable (29). El sistema electoral escogido debe permitir el ejercicio del sufragio en condiciones de igualdad, sin distinciones ilegítimas. El valor de cada voto debe ser el mismo, aunque en relación con otros parámetros (por ejemplo, *ratio* de desproporcionalidad entre diferentes circunscripciones), se produzcan desigualdades que, en cualquier caso, deben estar justificadas (30).

(26) Entre las más destacadas, tal y como se analizará más tarde, STC 75/1985, de 21 de junio, *Recurso de amparo contra el Auto de la Junta Electoral Provincial de Barcelona por el que se proclaman los diputados al Parlament de Catalunya*; STC 45/1992, de 2 de abril. *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*; y STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT^m 1^o.2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, número 4/1996*.

(27) En relación con el artículo 23 CE y las garantías electorales (recurso de amparo electoral), en sentido crítico por el carácter de doble jurisdicción y el perfil de tribunal electoral que la Ley Orgánica de Régimen Electoral general parece conferir al Tribunal Constitucional, JAVIER GARCÍA ROCA: *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, ob. cit., págs. 193-195. A favor del sistema de garantías de la LOREG, de manera matizada, ARTEMI RALLO: *Garantías electorales y Constitución*, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997, págs. 121-129.

(28) Entre otras, ya citada, STC 50/1986, de 23 de abril, *Recurso de amparo contra la Convocatoria para la provisión de 14 plazas de Oficiales Administrativos de la Diputación Foral de Navarra*, FJ. 4.

(29) Así lo dice el Tribunal Constitucional, según el cual «la igualdad, por lo 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» (STC 75/1985, de 21 de junio, *Recurso de amparo contra el Auto de la Junta Electoral Provincial de Barcelona por el que se proclaman los diputados al Parlament de Catalunya*, FJ. 4).

(30) «La vía que permite un control de constitucionalidad de la fórmula electoral, en punto a su proporcionalidad, es la de la igualdad política como derecho fundamental de todos los ciudadanos» (ANGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob. cit., pág. 110).

La Constitución española de 1978 incluye una garantía específica de igualdad en el sufragio para las elecciones legislativas (artículo 68), municipales (artículo 140) y autonómicas (artículo 152), en aquellas Comunidades Autónomas creadas de acuerdo con el artículo 151, y en las constituidas según el artículo 143 que hayan adoptado el mismo modelo institucional (en la actualidad, todas las demás) (31).

2. LA FÓRMULA ELECTORAL PROPORCIONAL

2.1. *La proporcionalidad, la representatividad y la gobernabilidad*

En general, las fórmulas electorales proporcionales pretenden establecer una relación simétrica (proporcional) entre votos y escaños (32), es decir, entre voluntad popular y representación, a diferencia de las mayoritarias, cuya principal finalidad es decidir una mayoría de gobierno (33). El objeto de aquella simetría o proporcionalidad es reflejar en la representación la composición plural de la sociedad, y favorecer el consenso, especialmente en sociedades poco homogéneas (34), por lo que no perjudica, más bien refuerza, el principio de igualdad en el sufragio, ya que cada ciudadano, y cada candidato o formación, consiguen una cuota de representación en relación directa con el número de sufragios manifestados u obtenidos.

En el sentido expresado en el apartado precedente, el sistema mayoritario no vulnera la igualdad de voto, ya que el valor del sufragio, salvo distorsiones ilegítimas (el aludido «*gerrymandering*», por ejemplo), es el mismo en cualquier parte, pero sí produce diferencias en la representación. En concreto, en la relación votos-escaños, que lo hace poco viable en comunidades plurales, aunque favorece la estabilidad de los gobiernos (35).

(31) Las garantías de proporcionalidad y territorialidad, previstas por el artículo 152 CE para las Comunidades Autónomas constituidas de acuerdo con el artículo 151 CE, se aplican sobre los restantes sistemas electorales autonómicos, siempre y cuando aquellas Comunidades hayan adoptado el modelo institucional del art. 152 (STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.ª 1.ª de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, número 4/1996, FJ. 6).

(32) JEAN MARIE COTTERET y CLAUDE EMERI: *Los sistemas electorales*. Oikós-Tau, Barcelona, 1973, págs. 91-92.

(33) AREND LIJPHART: *Las democracias contemporáneas*, Ariel, Barcelona, 1991, pág. 37, y *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 103 y sigs.

(34) AREND LIJPHART: *Las democracias contemporáneas*, ob. cit., pág. 38.

(35) JOSEP MARIA VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob. cit., págs. 149-151.

Las fórmulas electorales proporcionales son variadas, y las hay más o menos proporcionales. Los estudios electorales coinciden en que la fórmula de Hondt, utilizada en todos los procesos electorales en España (salvo para el Senado), no es la más proporcional (36), ya que, por su particular criterio de reparto de los restos, suele beneficiar al partido más votado, a diferencia de otras fórmulas (Hagenbach y Hare, por ejemplo).

2.2. *La fórmula proporcional en el sistema constitucional español*

En el derecho electoral español, la proporcionalidad sólo está constitucionalmente garantizada en las elecciones legislativas, y en las elecciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas constituidas de acuerdo con el artículo 151 CE, si bien el Tribunal Constitucional ha extendido indirectamente la garantía hacia las restantes (37). De todas maneras, la garantía de fórmulas electorales concretas en los textos constitucionales no es una práctica habitual en derecho comparado (38), lo que demuestra la relevancia otorgada al principio de proporcionalidad en el derecho electoral español, ya introducido por la Ley de Reforma Política de 1976 y el Decreto-Ley de Elecciones de 1977 (39). En concreto, la variante de Hondt se aplica en todos los procesos electorales del Estado español (europeos, generales, autonómicos y locales, excepto en la elección de senadores), de acuerdo con la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (40) y los Estatutos de Autonomía.

Como veremos, el Tribunal Constitucional ha configurado el contenido y alcance de la proporcionalidad en relación con otros bienes constitucionalmente protegidos, en particular, la igualdad, la eficacia de los centros de decisión y la

(36) En opinión de Vallés y Carreras, «*los sistemas electorales con fórmula proporcional de media más elevada [entre ellas, la fórmula de Hondt] favorecen especialmente a los grandes partidos y dejan subrepresentados a los pequeños*» (FRANCESC DE CARRERAS y JOSEP MARIA VALLÉS: *Las elecciones*, Blume, Barcelona, 1977, pág. 174). En contra Nohlen, según el cual, con la fórmula de Hondt, tantas posibilidades hay de perjudicar como de beneficiar la relación votos/escaños de las diferentes candidaturas (DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, ob. cit., págs. 130-131).

(37) STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.º 1.º de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, número 4/1996*, FJ. 6.

(38) ANGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob. cit., pág. 23.

(39) RODRIGUEZ DÍAZ: «El Estado de partidos y algunas cuestiones de derecho electoral», *Revista de Derecho Político*, número 31, 1990, pág. 97.

(40) Artículos 163 (elecciones al Congreso) y 180 (elecciones locales) de la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LO 5/1985, de 19 de junio*.

adecuada representación del territorio. En relación con esta cuestión, los argumentos principales de la jurisprudencia pueden resumirse en cuatro ideas centrales:

a) La proporcionalidad debe valorarse en la globalidad del sistema, atendiendo las diferentes finalidades constitucionales o estatutarias (41).

b) La relación proporcional entre votos o escaños no tiene porque ser exacta o matemática, sino aproximada, pero sin desviaciones injustificadas o no razonables (42).

c) La proporcionalidad puede ser limitada en razón de otros bienes constitucionalmente protegidos (43).

d) La igualdad y la proporcionalidad están directamente vinculadas por el artículo 23.2 de la Constitución, como garantía jurídica del sufragio la primera, y como elemento del sistema electoral en que debe respetarse tal garantía, el segundo (44).

Los argumentos citados han servido para avalar todas las restricciones o limitaciones de la proporcionalidad recurridas hasta ahora ante el Tribunal Constitucional, en concreto, las barreras electorales (45). La territorialidad y el

(41) STC 45/1992, de 2 de abril. *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*, FJ. 5.

(42) Cuando «la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes, es muy reducido», las desviaciones están justificadas (STC 76/1989, de 27 de abril, *Recurso de amparo contra la propuesta de designación de los dos senadores representantes de la Comunidad Autónoma de Extremadura, hecha por la Mesa de la Asamblea de Extremadura*, FJ. 4).

(43) Por lo tanto, «establecido que la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible (STC 40/1981), que la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral (...) En tanto el legislador electoral se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabe aceptar el reproche de inconstitucionalidad de las normas» (STC 45/1992, de 2 de abril. *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*, FJ. 4).

(44) Así, «el genérico derecho subjetivo del artículo 23.2 de la Constitución se encuentra enriquecido mediante la vinculación del legislador a ese mandato, establecido en forma de garantía objetiva del ordenamiento electoral, por un contenido normativo adicional, en cuya virtud el concreto derecho de acceder a la condición de Diputado del parlamento de Cataluña solamente se podrá considerar realizado en su plenitud si se respeta el criterio de la proporcionalidad para la formación, por vía electoral, de dicha Cámara» (STC 75/1985, de 21 de junio, *Recurso de amparo contra el Auto de la Junta Electoral Provincial de Barcelona por el que se proclaman los diputados al Parlament de Catalunya*, FJ. 5.º).

(45) Especialmente, la STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.ª 1.ª2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, número 4/1996*.

criterio de la proporcionalidad global también han avalado, de manera indirecta, los desiguales repartos de escaños entre distritos electorales (46), especialmente conflictivos en algunos sistemas electorales autonómicos, y principal causa de la «desproporcionalidad» en el sistema electoral español (47).

3. EL DISTRITO ELECTORAL Y LAS «REPRESENTACIONES GARANTIZADAS» DE ACUERDO CON CRITERIOS DE PLURALISMO TERRITORIAL Y SOCIAL

El distrito electoral o circunscripción es un elemento esencial del sistema electoral, ya que su «magnitud» puede distorsionar la fórmula electoral y alterar, en consecuencia la «representatividad» de los resultados (48). La práctica del «*gerrymandering*», o alteración de las fronteras del distrito para fragmentar el voto de una determinada minoría racial, o un partido político, pone de manifiesto que la circunscripción puede determinar el contenido final de la representación.

Las fórmulas electorales proporcionales exigen normalmente, pero no siempre, distritos plurinominales (49) (con pluralidad de escaños a elegir) y, para estar cerca de la proporcionalidad pura, deben aplicarse sobre una distribución previa de escaños por cociente, sin «representación territorial garantizada» (50) ni «paridad territorial representativa» (51).

(46) JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILA: *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob. cit., págs. 110-111.

(47) Garrorena sostiene que «el sistema de representación proporcional optado por la Constitución española de 1978 sigue siendo, con cifras de las últimas elecciones, el menos proporcional de cuantos se aplican en países inclinados por dicha fórmula» (ANGEL GARRORENA: *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Económicos, Madrid, 1994, pág. 13). Con datos concretos, basados en el llamado «índice de reducción de la fragmentación electoral», en el que España ocupa el primer lugar, por delante de los sistemas mayoritarios, Vallés y Bosch llegan a la misma conclusión (JOSEP MARIA VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob. cit., págs. 154-156).

(48) MAURICE DUVERGER: *Instituciones políticas y Derecho Constitucional*, ob. cit., pág. 100.

(49) DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, ob. cit., págs. 106-107.

(50) En cualquier caso, para no lesionar el principio de igualdad de voto, «es preciso que las regulaciones técnicas de la elección, en especial, la distribución de las circunscripciones electorales, sean de tal modo que, al menos por aproximación garanticen la igualdad cuantitativa de votos». En concreto, «es necesario asegurarse de que la proporción entre la población y el número de diputados que se ha de elegir es constante en todo el territorio electoral si no se quiere atender contra el principio del voto igual» (DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, ob. cit., págs. 70-71).

(51) En opinión de Trujillo, el uso de la «paridad representativa», con el propósito de asegurar la representación territorial en las Asambleas Legislativas (caso canario), constituye «una

La introducción de criterios de representación mínima o garantizada para los territorios (representación territorial), que es propia de las segundas cámaras legislativas (52), o para las minorías (representación de las minorías), que se aplica en los Estados plurinacionales y pluriétnicos, altera, además de la igualdad de voto (53), la proporcionalidad de los resultados (54).

Si se garantiza un mínimo de escaños para un número muy reducido de electores, por debajo de un eventual «cociente» (escaños por habitante) (55), y no se aplican fórmulas correctoras (ampliación del número total de escaños, o fórmulas de corrección estatal de la desproporcionalidad) (56), el valor del voto de los distritos cuya relación escaño/electores esté por encima del eventual cociente será menor (más habitantes por escaño) (57).

*rotunda negación, un claro abandono del criterio demográfico en beneficio del territorial», lo que produce evidentes «desigualdades» en el voto (GUMERSINDO TRUJILLO: *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob. cit., pág. 52).*

(52) Fernández Segado, en relación con el Senado español, insiste en que «no puede olvidarse que la «territorialidad» sólo puede hacer alusión a conjuntos sociales territorialmente definidos, y que esta condición, a la vista del artículo 137 de la Constitución, la comparten los municipios, las provincias y las Comunidades Autónomas, a lo que no puede obstar el hecho de que mientras la autonomía que se predica de las Comunidades Autónomas es política, aquella otra de la que gozan las provincias y municipios es meramente administrativa» (FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: «Reflexiones entorno a la reforma constitucional del Senado», *Revista de Derecho Político*, número 42, pág. 38). A favor de la representación territorial autonómica, XAVIER ARBÓS: «El Senado: marco constitucional y propuestas de reforma», *Revista de las Cortes Generales*, número 24, 1991, págs. 23-24).

(53) NICOLAS LÉVRAT: «Solutions institutionelles pour des sociétés plurielles», en *Minorités et organisations de l'État*, Bruylant, Bruselas, 1998, pág. 50.

(54) En este sentido, y en el caso concreto del sistema electoral del Congreso de los Diputados español, MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., págs. 75-77; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *Estudios de derecho electoral*, Ediciones Jurídicas, Lima (Perú), 1997, pág. 233.

(55) Con el propósito de obtener un reparto proporcional de los escaños entre las diferentes circunscripciones, el divisor o «cociente» se obtiene de la división entre la población de derecho y el número de escaños. Posteriormente, el número de habitantes de la circunscripción se divide por el citado cociente, con lo que se obtiene el número de escaños del distrito. En caso de escaños pendientes, puede utilizarse la regla del resto mayor. Es el sistema utilizado para la elección de la Cámara de Diputados belga (artículos 63 i 64 de la Constitución belga). Como variante del anterior, la distribución de una parte de los diputados de las Cortes Valencianas se realiza mediante el sistema de Hondt (artículo 11 de la *Ley Electoral Valenciana, Ley 1/1987, de 31 de marzo*).

(56) Una fórmula de corrección de la desproporcionalidad causada por la magnitud de los distritos, inspirada en el modelo alemán, aparece en la propuesta de Bosch para las elecciones del Parlament de Catalunya (AGUSTÍ BOSCH: *El sistema electoral. Una proposta per al Parlament de Catalunya*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1995).

(57) MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., pág. 54.

Sin duda, los notables efectos de la magnitud del distrito y de la «representación garantizada» sobre los procesos electorales (particularmente, en las elecciones legislativas y la mayoría de las autonómicas, no tanto en las locales (58), e inexistente en las europeas (59), de distrito único) constituyen la cuestión más controvertida del sistema electoral español. La distorsión que produce la desigual distribución de escaños, además de reforzar el voto de los grandes partidos estatales y las minorías territoriales, y perjudicar la representación de las terceras y cuartas fuerzas de ámbito estatal, convierte el sistema electoral español en líder europeo de «desproporcionalidad», por delante incluso de los sistemas mayoritarios (Francia y Gran Bretaña) (60).

4. EL SISTEMA ELECTORAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS
Y LOS PRINCIPIOS DE TERRITORIALIDAD, IGUALDAD
Y PROPORCIONALIDAD

4.1. *La competencia autonómica sobre el procedimiento electoral.
La ciudadanía autonómica, el derecho de sufragio
y el principio de igualdad*

Las Comunidades Autónomas pueden establecer su propio sistema electoral, de acuerdo con la competencia de auto-organización (61), pero deben hacerlo en el marco de la Constitución y del «régimen electoral general» (62).

Por una parte, el derecho electoral de los entes territoriales autonómicos

(58) FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *Estudios de derecho electoral*, ob. cit., pág. 175.

(59) FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *Estudios de derecho electoral*, ob. cit., pág. 171.

(60) De esta opinión, ANGEL GARRORENA: *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, ob. cit., pág. 13; JOSEP MARIA VALLÉS y AGUSTÍ BOSCH: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, ob. cit., págs. 154-156; MONTERO: *El debate sobre la reforma electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma*, ob. cit., pág. 13; FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO: *El sistema constitucional español*, ob. cit., pág. 839, y MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., págs. 109-110.

(61) AA.VV.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Tecnos, Madrid, 1989, pág. 88; AA.VV.: *Manual de Dret Públic de Catalunya*. Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1992, pág. 274.

(62) Según la jurisprudencia constitucional, «el régimen electoral general está compuesto por las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto, y en el de las Entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la CE, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos» (STC 38/1983, de 16 de mayo. *Recurso previo de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de modificación de la Ley de Elecciones Locales*. FJ. 3).

debe respetar las normas constitucionales generales que inciden sobre todos los procesos electorales, y en concreto, el derecho de sufragio (activo y pasivo) y de acceso a los cargos públicos, y el principio constitucional de igualdad jurídica.

Por otro lado, las normas electorales de las CCAA deben tener en cuenta el reparto competencial, y particularmente la competencia general del Estado en la garantía de la «igualdad básica» (art. 149.1.1 CE) (63), y las específicas relacionadas indirectamente con los procesos electorales (estadística, medios de comunicación social, derechos laborales y funcionariales de los candidatos).

Finalmente, la legislación electoral autonómica debe respetar los principios constitucionales específicos sobre las elecciones de sus Asambleas Legislativas, y, en particular, el sufragio universal, la representación proporcional y la «representación de las diversas zonas del territorio», que convierten el parlamento autonómico en una cámara de fundamento mixto, democrático y territorial, lo que ha originado no pocas controversias (64).

El sistema electoral de las CCAA también debe respetar el «régimen electoral general» entendido como el conjunto de normas que regulan la globalidad de los procesos electorales del Estado, con el propósito de garantizar por igual los derechos de participación, y establecer mecanismos iguales de garantía y control de las elecciones (65). El régimen electoral general debe ser regulado por una ley orgánica, de acuerdo con el artículo 81 CE, por lo que en su aprobación es decisiva la intervención del Congreso, la «cámara democrática» (66),

(63) Según Trujillo, la competencia estatal para la garantía de la igualdad básica incluye los mecanismos «para que no se produzcan resultados lesivos de la igualdad del voto de los ciudadanos», entendida como «idéntica valencia» de los mismos (GUMERSINDO TRUJILLO: *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob. cit., págs. 39-49). En este sentido, MARÍA VICENTA GARCÍA SORIANO: *Elementos de derecho electoral*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999, págs. 34-35.

Sobre la «igualdad básica» en materia electoral y el art. 23 CE, STC 154/1988, de 21 de julio. *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley de Elecciones al parlamento Vasco*, FFJJ. 3, 4 y 5.

(64) Al respecto, y entre otros, FRANCESC PALLARÉS: «Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales», en *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, págs. 234-236.

(65) MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., pág. 65-67 i 129-133.

La delimitación de la competencia electoral autonómica, en relación con el régimen electoral general, se establece en la Disposición Adicional 1.ª de la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General, LO 5/1985, de 19 de junio*, que, a su vez, toma de referente la doctrina jurisprudencial de la STC 38/1983, de 16 de mayo. *Recurso previo de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica de modificación de la Ley de Elecciones Locales*

(66) JAVIER PÉREZ ROYO: *Las fuentes del derecho*, Tecnos, Madrid, 1991, págs. 71 y sigs.

con una participación no decisiva de la cámara territorial (el Senado) y sin la colaboración de las Asambleas Legislativas autonómicas.

El Tribunal Constitucional hizo valer el concepto de régimen electoral general para anular un precepto de la ley electoral vasca que establecía la intervención de la Comunidad Autónoma en el censo electoral, al entender que la inscripción en el censo esta directamente vinculada con el ejercicio del derecho de sufragio, y esta cuestión, tanto desde la perspectiva individual del derecho de participación, como en el marco del régimen electoral general, es competencia de las instituciones centrales del Estado (67).

En cambio, el supremo intérprete de la Constitución, en otros pronunciamientos sobre la elección de senadores en el País Vasco (68) y el requisito de «ciudadanía extremeña» en las elecciones autonómicas de Extremadura, amparó constitucionalmente la categoría jurídica de «ciudadanía autonómica», en relación con el derecho de sufragio. Según el Tribunal, la limitación del derecho de sufragio (activo y pasivo) en las elecciones autonómicas, en beneficio de los «ciudadanos autonómicos» (aquellos españoles empadronados en el territorio, mayores de edad) no lesiona el principio de igualdad en el sufragio del artículo 23 CE, ya que la limitación está fundada en el carácter territorial de la institución (69).

(67) STC 154/1988, de 21 de julio. *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley de Elecciones al parlamento Vasco*, FF.JJ. 3 y 5.

«A este respecto debe ponerse ante todo de manifiesto la conexión inescindible existente entre el derecho fundamental de sufragio y la inscripción censal, pues, dado que sólo tendrán la condición de electores, y podrán ser elegibles, los ciudadanos que figuren inscritos en el censo (...), la inclusión en éste constituye un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de sufragio» (FJ. 3).

Así, «siendo la inscripción censal requisito imprescindible para el ejercicio del derecho de sufragio, y definido éste en términos idénticos para todo tipo de consultas electorales (arts. 2 y 3 de la LOREG) la unidad del censo se impone como condición para hacer real el contenido uniforme del derecho, pues no resulta compatible con la igualdad jurídica exigida por el artículo 149.1.1 CE el que dicho requisito pudiera llegar a ser diversamente reconocido, respecto de un mismo elector, para unas y otras elecciones» (FJ. 5).

(68) STC 40/1981, de 18 de diciembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley vasca de designación de senadores autonómicos*, «(...) exigir la condición de vascos para dichos senadores está en conexión directa con su carácter de senadores designados por el parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca»

(69) STC 60/1987, de 20 de mayo, *Recurso de amparo contra Resolución de la Junta Electoral Provincial de Badajoz, por la que se deniega la proclamación de la candidatura «Liberación Andaluza» en las elecciones a la Asamblea de Extremadura*, FJ 2

«Es cierto que en las disposiciones citadas se introduce un trato diferente a efectos del ejercicio del derecho de sufragio pasivo para la formación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, entre quienes tienen la condición de extremeños y el resto de los ciudadanos españoles que

La ley electoral autonómica puede desarrollar los restantes elementos del proceso electoral, si no altera el «régimen electoral general», ni el contenido básico (la materia orgánica) del derecho constitucional de participación. Así, el legislador autonómico, si opera en el modelo institucional del artículo 152 CE, dispone de margen competencial para establecer los límites territoriales del distrito electoral, la fórmula proporcional concreta que haya de aplicarse, la barrera electoral, si es el caso, y el tipo de lista (abierta o cerrada) (70), además de los criterios concretos sobre financiación electoral. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General facilita la tarea del legislador autonómico, al definir las materias electorales vedadas a su competencia (71).

4.2. *El modelo institucional del artículo 152 y las garantías electorales en las Comunidades Autónomas constituidas según el artículo 143*

El Tribunal Constitucional, en su sentencia de 1998 sobre las barreras electorales canarias, resolvió las dudas doctrinales sobre la garantía de proporcionalidad en los sistemas electorales autonómicos de las comunidades constituidas de acuerdo con el artículo 143 CE.

En su sentido literal, el artículo 152 CE establece una garantía de «representación proporcional» y «representación de las diversas zonas del territorio» para las comunidades regidas por «estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior», lo que permitía deducir, a contrario, que las restantes Comunidades Autónomas no tenían la misma obligación de respetar la proporcionalidad y la territorialidad en sus sistemas electorales (72).

no la ostente. No es menos cierto sin embargo que tal diferenciación no puede hacerse equivaler a la discriminación que la Constitución prohíbe en su art. 23.2, pues, de conformidad con la constante doctrina de este Tribunal las singularizaciones normativas no merecen tal reproche cuando muestran un fundamento razonable, atendido el criterio adoptado para la diferenciación y la finalidad perseguida». En este caso, la finalidad es «procurar una cierta homogeneidad de intereses en el ámbito de la Comunidad Autónoma entre el Cuerpo Electoral y aquellos que ante él se proponen como candidatos»

En relación con la ciudadanía autonómica, JAVIER GARCÍA ROCA: *Cargos Públicos Representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, ob. cit., pág. 198.

(70) MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., pág. 58.

(71) Disposición Adicional 1.ª de la *Ley Orgánica de Régimen Electoral General*, LO 5/1985, de 19 de junio.

(72) GERARDO RUIZ-RICO RUIZ: «La forma de gobierno autonómica en España», en GERARDO RUIZ-RICO RUIZ y SILVIO GAMBINO (coordinadores): *Formas de gobierno y sistemas electora-*

El Tribunal Constitucional, en cambio, prescinde de lo literal y adopta un criterio de finalidad. Según la referida sentencia, Canarias adoptó el modelo institucional del artículo 152 y, en consecuencia, las garantías electorales del citado artículo son aplicables en el momento de valorar la constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario (73). El magistrado Cruz Villalón, en su voto particular, expresó su disconformidad con el criterio de interpretación utilizado (74).

4.3. *La relación entre proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos*

4.3.1. *La fórmula proporcional en el ámbito autonómico, las barreras electorales y la eficacia de los centros de decisión*

Los sistemas electorales autonómicos han adoptado la fórmula proporcional de las elecciones al Congreso de los Diputados, según el método de Hondt, con la finalidad de aprovechar la prima de estabilidad, sin perjuicio del pluralismo (75). La escasa voluntad innovadora (76) se pone de manifiesto en la escueta forma en que se regula la cuestión en algunas normas electorales autonómicas (Estatutos y leyes electorales), con una remisión directa, en algunos

les, Universidad de Jaén y Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 527. También, MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., págs. 130-131.

(73) Según el TC, desde el momento en que las Comunidades Autónomas constituidas de acuerdo con el artículo 143 CE, «*que podían contar o no según sus estatutos con una Asamblea Legislativa*», optan por dotarse de una Asamblea «*como la prevista en el artículo 152.1 CE*», han de asumir también «*el mandato de representación proporcional*». En este sentido, el artículo 152 CE podrá ser «*canon de constitucionalidad*» (STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.º 1.º2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, número 4/1996, FJ. 6).

(74) En opinión de Cruz Villalón, «*el que el estatuto de Autonomía haya previsto para Canarias una Asamblea a la que, al detentar poderes legislativos, difícilmente podría negársele la calificación de «legislativa» (...) en modo alguno implica que lo que haya hecho dicho estatuto sea optar por dotar a la Comunidad Autónoma por una Asamblea «como la que prevé» el artículo 152.1 CE*» (STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.º 1.º2 de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, número 4/1996, VP Magistrado Pedro Cruz Villalón).

(75) AA.VV.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, ob. cit., pág. 88.

(76) Las Comunidades Autónomas han sido «*poco imaginativas*» (MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., pág. 58).

casos, al artículo 163 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General (fórmula electoral del Congreso de Diputados) (77).

El significado de la proporcionalidad ha sido establecido por el Tribunal Constitucional en diversos pronunciamientos sobre los sistemas electorales autonómicos, aunque también deben tenerse en cuenta la forma en que se ha interpretado el citado criterio en relación con la composición de los órganos parlamentarios.

Así, según el Tribunal

a) La proporcionalidad debe valorarse globalmente, atendiendo el proceso electoral en su conjunto, lo que justifica las representaciones «menos proporcionales» en algunos distritos, si se respeta la proporcionalidad global y lo justifica algún bien jurídico relevante (la insularidad, por ejemplo). En el caso concreto del sistema electoral autonómico balear, la correcta relación proporcional entre habitantes y escaños, y la insularidad, justifica la existencia de un distrito electoral uninominal (Formentera), sin posibilidad alguna de representación de las minorías (78).

(77) Por ejemplo, artículo 12 de la *Ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, Ley 22/1983, de 28 de febrero*; y artículo 18 de la *Ley electoral de Andalucía, Ley 1/1986, de 2 de enero*.

(78) STC 45/1992, de 2 de abril. *Recurso de inconstitucionalidad contra la ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*, FF.JJ. 4 y 5.

«Establecido que la adecuada representación proporcional sólo podrá serlo imperfectamente en el margen de una discrecionalidad que la haga flexible (STC 40/1981), que la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral (...) En tanto el legislador electoral se funde en fines u objetivos legítimos y no cause discriminaciones entre las opciones en presencia, no cabe aceptar el reproche de inconstitucionalidad de las normas

Por lo tanto, «es compatible el carácter globalmente proporcional de un sistema electoral con el hecho de que, atendiendo circunstancias especiales, como puede ser la condición insular, haya que otorgar una representación específica y propia a una determinada población, y que por su escasa importancia demográfica e incluso por necesidades derivadas del propio carácter proporcional del sistema le asigne un único escaño».

Por otra parte, «no resulta por otra parte aceptable, por carecer de la más mínima apoyatura en el texto constitucional la interpretación de los recurrentes que parecen identificar la adecuada representación con la necesidad de que en cada circunscripción obtengan efectivamente representación dos o más fuerzas políticas».

En el mismo sentido, Nohlen considera que «existe, incluso, la circunscripción uninominal en el sistema electoral proporcional, ya que la circunscripción electoral no tiene porque ser necesariamente el elemento determinante en los efectos de un sistema electoral» (DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, ob. cit., págs. 106-107). En cambio, Vallés y Carreras destacan la importante disminución de la proporcionalidad en las circunscripciones con menos de seis escaños (FRANCESC DE CARRERAS y JOSEP MARIA VALLÉS: *Las elecciones*, ob. cit., pág. 168)

b) La proporcionalidad tampoco debe aplicarse de forma matemática, lo que justifica una relación aproximada pero no exacta entre el número de votos y el número de escaños (79), y, en el caso concreto de las comisiones parlamentarias o municipales, entre el número de escaños en el pleno y en la comisión (80).

c) La proporcionalidad está relacionada directamente con la igualdad, tanto en el derecho de sufragio, lo que ha permitido impugnar, mediante el procedimiento de amparo, los resultados electorales (la aplicación de la fórmula electoral) por desiguales (81); como en el ejercicio del derecho de acceso al cargo público, lo que ha amparado las reclamaciones de los titulares del cargo público representativo, dentro de sus facultades de «*ius in officium*», en contra de la composición no proporcional de los órganos parlamentarios (82).

d) A pesar de distorsionar la proporcionalidad pura, eliminando del reparto a las formaciones con menos apoyo electoral, las barreras electorales son

(79) STC 76/1989, de 27 de abril, *Recurso de amparo contra Resolución de la Mesa de la Asamblea de Extremadura, proponiendo al Pleno la elección de dos parlamentarios del grupo socialista para cubrir los dos escaños en el Senado de elección autonómica*, FJ. 4.

«Ciertamente es que en el presente caso la aplicación del criterio de proporcionalidad se ha traducido en representación mayoritaria de un solo grupo político, pero ello es consecuencia de la dificultad de alcanzar la proporcionalidad en la representación cuando el abanico de posibilidades, dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes». Así, ni la Constitución ni la normativa electoral han «pretendido introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema puro de proporcionalidad, en el sentido de atribución de los escaños, sin desviaciones, de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos obtenidos»

(80) STC 30/1996, de 26 de febrero. *Recurso de amparo contra Resolución de la Mesa del Parlamento de Navarra por el que se establece la composición de las comisiones parlamentarias*, FJ. 2.

«Desde la STC 40/81 (FJ 2), este Tribunal ha sostenido que la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar totalmente o de forma ideal y la dificultad es mayor cuanto menor sea el abanico de posibilidades, «dado por el número de puestos a cubrir en relación con el de fuerzas concurrentes; si ello es así, en las elecciones a Cortes generales o municipales, las dificultades para alcanzar la mayor proporcionalidad posible se incrementan en elecciones internas de asambleas restrictivas que han de designar un número muy reducido de representantes, consecuencia de esto es que la adecuada representación proporcional sólo puede ser, por definición, imperfecta y dentro de un margen de discrecionalidad o flexibilidad, siempre y cuando no se altere su esencia». Así, «la proporcionalidad enjuiciable en amparo, en cuanto constituiría discriminación, «no puede ser entendida de forma matemática, sino que debe venir anudada una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que lo justifique»

(81) ANGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, ob. cit., págs. 109-115.

(82) ESTHER MARTÍN: *El Régimen constitucional del Cargo Público Representativo*, ob. cit., pág. 62-64.

constitucionalmente legítimas, en la medida en que pretenden salvaguardar un interés constitucionalmente relevante, la eficacia de los centros de decisión (83). En este sentido, la gobernabilidad, concebida como la aptitud de un sistema para ser eficaz y conseguir la obediencia cívica (84), incluye también la capacidad de los gobiernos para ser estables y obtener un apoyo parlamentario estable. El precedente de inestabilidad gubernamental y fragmentación electoral de la II República influyó, sin duda, en la aplicación del mecanismo, aunque el sistema electoral no fue la única causa del fracaso de aquel sistema (85).

El Tribunal Constitucional ha avalado las barreras electorales en diferentes supuestos (todos en procedimiento de amparo, en aplicación del art. 23.2 CE), entre ellos, la validez del cómputo de los votos en blanco (86); la existencia de barreras regionales y no de circunscripción (87); y la existencia de una doble barrera alternativa (de circunscripción y regional) (88). En estos dos últimos

(83) STC 75/1985, de 21 de junio, *Recurso de amparo contra el Auto de la Junta Electoral Provincial de Barcelona por el que se proclaman los diputados al Parlament de Catalunya*, FJ

Para evitar «la atomización de la representación política», las barreras electorales han de entenderse «como un medio para dotar de capacidad de expresión política a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél».

STC 141/1990, de 20 de septiembre. *Recurso de inconstitucionalidad contra el Reglamento del Parlamento de Navarra*. FJ. 4.

La estabilidad gubernamental puede identificarse también como «principio de racionalización, que trata de impedir crisis gubernamentales prolongadas (STC 16/84, FJ 6)», y por esta razón, «puede entenderse como límite que se impone también a la facultad de autonormación del Parlamento Foral al dictar su propio reglamento».

(84) XAVIER ARBÓS y SALVADOR GINER: *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Siglo XXI de España Editores, SA, Madrid, 1996, págs. 61-63; CARLO MONGARDINI: «Las condiciones de la gobernabilidad en la Europa occidental», en el libro de SALVADOR GINER y SEBASTIÁN SARASA: *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona, 1997, págs. 29-31.

(85) JOAQUÍN TOMÁS VILLARROYA: *Breve historia del constitucionalismo español*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987, pág. 138, y MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., pág. 33.

(86) STC 265/1993, de 20 de abril, *Recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Madrid sobre proclamación de candidatos electos por Madrid al Congreso de los Diputados*.

(87) STC 193/1989, de 16 de noviembre, *Recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Murcia sobre proclamación de candidatos electos a la Asamblea Regional de Murcia*.

(88) STC 72/1989, de 20 de abril. *Recurso de amparo contra el Acuerdo de la Junta Electoral de Canarias sobre proclamación de candidatos electos al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Canarias*, y STC 225/1998, de 23 de noviembre, *Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.ª 1.ª de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias*, número 4/1996.

casos, la desigualdad o desproporción se ha puesto en relación también con la territorialidad.

4.3.2. *La adecuada representación del territorio, los distritos electorales y la igualdad en el sufragio*

El artículo 152 de la Constitución impone un doble carácter en la representación legislativa autonómica, la cual, además de respetar el principio democrático (elección directa por los ciudadanos), debe tener en cuenta la diversidad territorial de la región o nacionalidad (las «*diversas zonas del territorio*»). En este sentido, las Comunidades Autónomas deben concentrar en una sola cámara las funciones representativas que, en otras estructuras institucionales, comparten dos órganos legislativos.

El principio constitucional de representación territorial en el nivel autonómico implica un cierto reconocimiento de pluralismo interno (territorial) en las Comunidades Autónomas (89), que normalmente se expresará mediante las correspondientes subdivisiones territoriales (provincias, comarcas, islas, conjuntos de islas, u otras) (90). El artículo 152 parece introducir el criterio de «representación territorial garantizada», ya que la forma de asegurar la adecuada representación del territorio es establecer distritos electorales territoriales, y garantizarles un número mínimo de escaños. Al prever esta garantía, la Constitución introduce también una causa potencial de desigualdad en el sufragio (91), si no se prevén los correspondientes mecanismos de compensación, ya que la desproporción en el reparto también lesiona el principio de igualdad (92).

(89) Pallarés lo denomina «*componente de reconocimiento de un territorio de representación*» (FRANCESC PALLARÉS: *Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales*, ob. cit., pág. 223).

(90) La provincia es el distrito electoral básico de los sistemas electorales autonómicos, salvo Canarias, Baleares, Murcia y Asturias. En el caso de las Comunidades Autónomas constituidas de acuerdo con el artículo 143 (todas, menos Catalunya, Andalucía, País Vasco y Galicia), la circunscripción provincial fue acordada en el marco de los Acuerdos Autonómicos entre UCD y PSOE, en 1981 (FRANCESC PALLARÉS: *Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales*, ob. cit., pág. 225).

(91) En este sentido, recordar a los ya citados DIETER NOHLEN: *Sistemas Electorales del Mundo*, ob. cit., págs. 70-71, y NICOLAS LÉVRAT: *Solutions institutionnelles pour des sociétés plurielles*, ob. cit., pág. 50.

(92) GUMERSINDO TRUJILLO: *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob. cit., págs. 41-50.

La aplicación del criterio territorial en los sistemas electorales autonómicos ha sido diversa, mayoritariamente en perjuicio de la proporcionalidad, con algunos casos extremos [País Vasco (93) y Canarias (94)] en los que la fuerza de los intereses territoriales (insularismo y foralismo) han producido una acusada desproporción en la relación entre escaños y población, como demuestran las correspondientes *ratios* (95). La Comunidad Valenciana ha introducido un criterio novedoso, dentro de nuestro régimen constitucional, en el reparto de escaños (el cociente resultante de la división entre escaños y habitantes, que actúa como divisor en cada circunscripción), aunque el elevado número de «escaños garantizados» para cada circunscripción (20) (96) distorsiona la igualdad que se puede conseguir con el mismo. En cambio, las CCAA de Madrid, La Rioja, Asturias, Navarra y Cantabria prescinden del criterio territorial y reparten los escaños en un distrito único, lo que deriva en una mayor proporcionalidad.

La representación del territorio, en relación con el principio de eficacia de los centros de decisión, también ha sido utilizada como criterio delimitador y legitimador de las barreras electorales. En el caso del sistema electoral autonómico canario, los diferentes porcentajes de barrera (autonómico e insular) se justifican precisamente por las especiales características territoriales del archipiélago, y tienen por objeto evitar la fragmentación y asegurar una representatividad relevante en los escaños de las pequeñas islas, en las que se aplica una barrera electoral del 30 por 100 (97). La desigualdad en el sufragio se justifica,

(93) Las tres provincias vascas eligen idéntico número de diputados (25) (artículo 26 del *Estatuto de Autonomía del País Vasco, LO 3/1979, de 18 de diciembre*; y artículo 10 de la *Ley de Elecciones al Parlamento Vasco, Ley 5/1990, de 15 de junio*).

(94) Las grandes islas, Gran Canaria y Tenerife, que suman 1 millón de habitantes, eligen 15 diputados cada una (30 en total), mientras que las pequeñas islas (La Palma y Fuerteventura, que eligen 8 cada una, Lanzarote, que elige 7, La Gomera, que tiene 4 escaños, y Hierro, que tiene 3) suman también 30, a pesar de que en ellas sólo viven 173 mil personas (Disposición Transitoria 1ª de *Ley Orgánica del Estatuto de Autonomía de Canarias, LO 10/1982, de 10 de agosto*).

(95) Tal y como sostienen Baras y Botella, el reparto de escaños en el sistema electoral autonómico vasco es el «*caso más extremo*», que «*se traduce en una fuerte sobrerrepresentación de la provincia de Álava, y en una correlativa subrepresentación de la provincia más populosa, Vizcaya*» (MONTSERRAT BARAS y JOAN BOTELLA: *El sistema electoral*, ob. cit., pág. 136).

Al respecto del sistema canario, López Aguilar considera difícil de «*soportar*» (...) *la ratio 1-18,6 que enfrenta al valor del voto de un gran canario frente al de un herrereño, o la de 2-17,3 que enfrenta al voto tinerfeño con el voto de un gomero*» (JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR: *Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico canario*, ob. cit., pág. 109). En el mismo sentido, FRANCESC PALLARÉS: *Los sistemas electorales en las Comunidades Autónomas: Aspectos institucionales*, ob. cit., págs. 234-235.

(96) Artículo 11 de la *Ley Electoral Valenciana, Ley 1/1987, de 31 de marzo*.

(97) Así, «*parece incuestionable que el Estatuto de Autonomía de Canarias al configurar las piezas claves de su sistema electoral, ha atendido particularmente al mandato constitucional*

en el caso canario, de la misma manera que se hacía con el distrito uninominal de Formentera, en el caso balear, donde se imponía una proporcionalidad global o de conjunto (98). En cualquier caso, las barreras alternativas canarias provocan una severa desigualdad en el sufragio pasivo, entre los candidatos de las pequeñas y grandes islas (99).

5. CONCLUSIONES

1. El sistema electoral español (estatal y autonómico) genera desigualdades en el valor del voto, cuyas principales causas son: *a*) la desproporción en el reparto de escaños (la *ratio* escaños/habitante) entre las diferentes circunscripciones, que en algunos casos (vasco y canario) se explican por el criterio de la «paridad territorial representativa»; *b*) la reducida magnitud de los distritos electorales, que perjudica la proporcionalidad global de los resultados y *c*) las barreras electorales, especialmente en el sistema electoral autonómico canario.

2. Según la jurisprudencia constitucional, las desigualdades en el sufragio están justificadas por los bienes constitucionales protegidos por dichas restricciones, a saber: *a*) la eficacia de los centros de decisión, que requiere una reducción de la fragmentación de las asambleas, mediante las barreras electorales, *b*) la adecuada representación de los diferentes territorios, en los sistemas

de «asegurar» la representación de las «distintas zonas» de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad. Opción legislativa que resulta constitucionalmente lícita en la medida en que la misma encuentra apoyo en el denominado «hecho insular», circunstancia geográfica específica»

Por esa razón, «el fin perseguido por la barrera local o de circunscripción (...) es el de asegurar la presencia de fuerzas políticas mayoritarias en la circunscripción, pero minoritarias en el conjunto de la Comunidad Autónoma. Su objetivo no es, pues, el de excluir a la minoría, sino el de asegurar su presencia por razón del territorio», ya que permite «la presencia en el Parlamento canario de candidaturas de fuerte implantación insular, aunque con escaso nivel de voto en su valoración global desde la óptica del voto emitido en el conjunto de la Comunidad Autónoma» (STC 225/1998, de 23 de noviembre, Recurso de inconstitucionalidad contra la DT.º 1.º de la Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, número 4/1996, FJ. 7).

(98) STC 45/1992, de 2 de abril. Recurso de inconstitucionalidad contra la ley electoral de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, FF.JJ. 4 y 5.

(99) Trujillo, en relación con la barrera alternativa (3 por 100 regional o 20 por 100 insular) prevista por el proyecto de Estatuto de Autonomía de Canarias (1981), consideraba 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», donde será fácil alcanzar el 3 por 100 regional» (GUMERSINDO TRUJILLO: *El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual*, ob. cit., págs. 54-55).

electorales autonómicos, que permite matizar el criterio poblacional para asegurar la presencia de representantes de todos los territorios en las asambleas legislativas. En los casos canario y balear, este último criterio puede ir algo más lejos en la desigualdad, con el objeto de proteger la «insularidad». En el País Vasco, la «foralidad» y los «derechos históricos» amparan el equilibrio representativo entre los tres territorios forales (Alava, Vizcaya y Guipúzcoa).

3. Los criterios para determinar la validez de las desigualdades generadas por el uso de los citados criterios son: *a)* la razonabilidad de la medida, de acuerdo con el principio de proporcionalidad (relación proporcionada entre medio y fin, que excluiría, por ejemplo, distritos uninominales en todas las circunscripciones), y la relevancia constitucional del bien protegido (como la territorialidad); *b)* la proporcionalidad global o de conjunto del sistema, no territorial o de distrito; *c)* la proporcionalidad aproximada, no exacta o matemática, de acuerdo con otros elementos del sistema (particularmente, el número de escaños disponibles); *d)* la igualdad de voto en relación con los elementos del propio sistema electoral, no respecto de otros sistemas o fórmulas.

JURISPRUDENCIA

