

Reflexiones sobre la circunscripción electoral de la Asamblea de Madrid. Inconvenientes presentes y desafíos futuros

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. LA CIRCUNSCRIPCIÓN EN LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UNA APROXIMACIÓN.—1.1. La complejidad de fuentes.—1.2. La uniformidad de las reglas electorales.—1.3. Las circunscripciones electorales.—II. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID.—2.1. La circunscripción y el resto de elementos del sistema electoral de la Asamblea de Madrid. Marco jurídico y desarrollo normativo.—2.2. Los rendimientos del sistema electoral de la Asamblea de Madrid.—III. INCONVENIENTES PRESENTES Y DESAFÍOS FUTUROS.—IV. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA.—4.1. Propuestas planteadas desde el ámbito político y académico.—4.2. Propuestas de reforma que se sugieren.—4.2.1. Tamaño de la Cámara.—4.2.2. División en circunscripciones.—4.2.3. Fórmula electoral.—4.2.4. Modalidad de voto.—V. ANEXO I. MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LAS ZONAS ESTADÍSTICAS NUTS DE LA COMUNIDAD DE MADRID.

RESUMEN

El sistema electoral que rige para la Asamblea de Madrid ha demostrado ser extraordinariamente funcional y ha permitido la representatividad de todas las fuerzas políticas relevantes, además de favorecer la gobernabilidad. Quizá por esta razón, los estudios sobre el sistema electoral madrileño no son muy abundantes y los que se han publicado suelen abordar la cuestión desde una perspectiva bastante descriptiva y pacífica.

Una de las características del sistema electoral de la Asamblea es que la circunscripción comprende todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Este dato por sí solo no aporta nada al análisis, pero si se conjuga con otros factores, como el nú-

* Profesora Titular interina. Universidad Complutense de Madrid.

mero de representantes o la modalidad de voto, puede plantear hoy en día algunos inconvenientes, desde el punto de vista jurídico y político. El presente trabajo ofrece una reflexión sobre las incertidumbres que la actual regulación electoral presenta y los desafíos que se pueden plantear en el futuro.

ABSTRACT

The electoral system that applies to the Assembly of Madrid has proven to be extremely functional and has permitted the representation of all relevant political forces, in addition to promoting good governance. One of the features of the Assembly's electoral system is that the district covers the entire territory of the Autonomous Community. This fact alone does not add to the analysis, but when combined with other factors such as the number of representatives or the way of casting votes, may pose some problems today, from the standpoint of legal and political. This paper offers a reflection on the uncertainties that the current electoral rules introduced and the challenges that may arise in the future.

I. LA CIRCUNSCRIPCIÓN EN LOS SISTEMAS ELECTORALES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. UNA APROXIMACIÓN

El marco jurídico en el que se desenvuelven los regímenes electorales de las Comunidades Autónomas se caracteriza por dos notas fundamentales: en el aspecto formal, por la abundancia de fuentes, que implica un cierto grado de complejidad; y en el aspecto material, por una clara tendencia a la homogeneidad en sus reglas.

1.1. La complejidad de fuentes

La complejidad del sistema de fuentes en materia electoral viene determinada por el esquema jurídico del reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas fijado en la Constitución (en adelante, CE)¹. Por una parte, el artículo 148.1.1.^a CE atribuye a las Comunidades Autónomas la posibilidad de asumir competencias sobre «la organización de sus instituciones de autogobierno», precisando después que en los Estatutos aprobados por el procedimiento del artículo 151, «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» (art. 152.1 CE).

¹ Un análisis de esta cuestión en, GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias en materia electoral en el Estado de las Autonomías», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, mayo-diciembre, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, pp. 9-82.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.1.^a CE se considera una competencia exclusiva del Estado «la regulación de las condiciones que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». Dicha competencia sirve a un equilibrio esencial derivado de la tensión entre los principios de unidad y autonomía que configuran nuestro modelo territorial². No es, en absoluto, una atribución al Estado de competencias de armonización de las respectivas legislaciones autonómicas. Es una competencia estatal con un efecto transversal sobre numerosas competencias autonómicas que, como es lógico, puede producir un efecto homogeneizador de las mismas, pero que no puede utilizarse para restringir las competencias de las Comunidades Autónomas.³

Por otra parte, el artículo 81.1 CE establece la necesidad de regular por Ley Orgánica el régimen electoral general, lo que en su momento fue objeto de no pocas controversias interpretativas, tanto por el sentido que debía otorgarse a la expresión «régimen electoral general», como por la incidencia que ello pudiera tener en el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas⁴. Pese a todo, el Tribunal Constitucional, en diversas sentencias dictadas a principios de los años ochenta (SSTC 40/1981, de 18 de diciembre, 38/1983 de 16 de mayo y 72/1984, de 14 de junio) vino a fijar una serie de criterios para interpretar el alcance y significado del régimen electoral general, de forma que:

- El régimen electoral general estaría 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. De esta forma, junto al régimen electoral general, se contemplan también regímenes electorales especiales o particulares, como pueden ser la elección de Senadores por las Comunidades Autónomas, la elección del legislativo de cada Comunidad Autónoma, o la legislación electoral interior que afecte a las Juntas Generales y Diputaciones Forales del País Vasco.

² TUDELA ARANDA, J., «Elecciones autonómicas», en GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P. (Dir.) *De-recho Contencioso Electoral*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2001, pp. 155-156.

³ En este sentido, por ejemplo, LÓPEZ GUERRA, L., «La doctrina del Tribunal constitucional en relación con el artículo 149.1.1.^o», en VVAA, *La Función del artículo 149.1.1 de la CE en el sistema de atribución de competencias*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 1992, pp. 13-15; RUIZ-RICO RUIZ, G., *Los límites constitucionales del estado autonómico*, Madrid, CEPC, 2001, pp. 135 y ss.

⁴ Sobre esta cuestión, véase, FERNÁNDEZ PÉREZ, B., «El sistema electoral en las Comunidades Autónomas», *Sistema*, núm. 45, 1981, pp. 75 y ss; TRUJILLO, G., «El Estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, pp. 37-39; SANTOLAYA MACHETTI, P., «La delimitación de competencias entre el estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», en *Revista de Derecho Político*, núm. 24, 1987, pp. 31-56; FERNÁNDEZ VALVERDE, R., «El reparto de competencias en materia electoral», en PAU I VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 179-195.

- El contenido de la ley orgánica no se ciñe sólo al desarrollo del artículo 23.1, sino que es más amplio, comprendiendo lo que es primario y nuclear en el régimen electoral, pues el artículo 81 ha comprendido en la reserva de ley orgánica el régimen electoral general, ampliando lo que en virtud de otra reserva (la del desarrollo de los derechos fundamentales), corresponde también a la ley orgánica.
- Para que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga, por lo menos, el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quién se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial.

En consecuencia, la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General (en adelante, LOREG) recogió, como es lógico, las pautas marcadas por el Tribunal Constitucional. En el apartado 2.º de su Disposición Adicional Primera señala los preceptos indisponibles por parte de las Comunidades Autónomas, debido a su doble carácter, es decir, por ser preceptos materialmente orgánicos, o por ser preceptos que regulan condiciones básicas del ejercicio de los derechos fundamentales y que requieren un tratamiento que garantice su igual ejercicio en todo el territorio estatal, de acuerdo con el artículo 149.1.1 CE, si bien no especifica cada caso.

Entre estas materias destacan: la regulación del derecho de sufragio activo y pasivo; la existencia de una administración electoral; la constitución de las mesas y secciones para la realización de las operaciones electorales durante la jornada electoral; la configuración del censo; las condiciones para la presentación de candidaturas; la campaña electoral y distribución de espacios de propaganda electoral en medios de comunicación de titularidad pública; preceptos en materia de formas de votación y procedimiento electoral; el control judicial de las elecciones, los gastos electorales y control de la contabilidad electoral; y los delitos e infracciones electorales y procedimiento judicial para su sanción.

Por lo tanto, se consideran materias electorales disponibles por las Comunidades Autónomas: La determinación de las circunscripciones; la fórmula electoral; la forma de expresión del voto; la existencia, funciones y composición de una Junta Electoral Autonómica; la figura y competencias de los representantes de las candidaturas, de los apoderados e interventores; los procedimientos de constitución y funcionamiento de las mesas, salvo su composición, distribución y delimitación de secciones electorales; los procedimientos de escrutinio en mesa y escrutinio general; y las cuantías y controles de los gastos y subvenciones electorales⁵.

⁵ Resulta sorprendente, como indica J. C. GAVARA DE CARA, que sea la LOREG la que mate o limite las competencias autonómicas en materia electoral y que devenga parámetro de la constitucionalidad de las leyes autonómicas controvertidas. «En definitiva, es posible controlar si las leyes electorales autonómicas se adecuan a las condiciones básicas establecidas en la LOREG, pero no es posible controlar si la LOREG ha cometido extralimitaciones». Véase, GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias...», op. cit., pp. 60-61.

La interpretación jurisprudencial de la expresión «régimen electoral general» conduce a la idea de que las competencias autonómicas en materia electoral son únicamente las establecidas en los Estatutos de Autonomía. La mayoría de los Estatutos no han configurado la materia electoral como un título competencial específico⁶, sino que lo han deducido de su potestad de autoorganización, recogida en el artículo 148.1 CE⁷.

La concreción de los contenidos que deben formar parte del Estatuto de Autonomía es una cuestión que permanece abierta, si bien es posible advertir dos modelos:

El *modelo detallista*, que opta por incluir con precisión todos los aspectos relativos a la materia electoral, para excluir la posibilidad de que el legislador autonómico determine de forma decisiva dichos aspectos. Esta postura no sólo muestra una cierta desconfianza ante el legislador autonómico, sino también ante los poderes centrales, pues la exhaustividad impide que pueda ser afectada o limitada por la normativa básica de régimen electoral general.

El *modelo genérico*, que incluye sólo una regulación básica, limitada a los criterios establecidos en el artículo 152.1. CE. Ello implica tan sólo que se concrete la indeterminación del citado artículo 152.1, de forma que el margen de maniobra del legislador autonómico quede relativamente delimitado. Puede parecer que una regulación parca en el Estatuto de Autonomía limita la capacidad de influencia del legislador estatal, al ser el Estatuto una norma de carácter paccionado, pero lo cierto es que no impide que se incida en la materia electoral autonómica a través de la regulación contenida en la LOREG, que puede suplir los aspectos no contemplados expresamente en el Estatuto de Autonomía.

Pese a todo, lo cierto es que la gran mayoría de los Estatutos de Autonomía optan por el modelo detallista. De manera semejante a como se procede en el artículo 68 CE respecto del Congreso de los Diputados, la tendencia es recoger en unos pocos artículos, a veces tan sólo en uno, todos los elementos relevantes del sistema electoral, llegando incluso a concretar la barrera electoral o la fecha de convocatoria de las elecciones⁸. Esta regulación estatutaria tan pormenori-

⁶ Sólo tres Estatutos de Autonomía recogen dicha competencia específica: el del País Vasco (art. 10.3, que se refiere a la competencia exclusiva en materia de legislación electoral interior); el de Navarra (art. 49.1, que señala la competencia exclusiva para aprobar normas y procedimientos electorales para la constitución de las instituciones de autogobierno); y más recientemente, el de Andalucía (art. 46, donde se refiere a la competencia exclusiva para aprobar normas y procedimientos electorales para la constitución de las instituciones de autogobierno, en el marco del régimen electoral general).

⁷ Esta postura es criticada por algunos, al entender que el título específico no agota el ámbito material y competencial del título general de organización de las instituciones de autogobierno, y «la especificidad es una característica insita a la noción de competencia». Véase, ÁLVAREZ CONDE, E., «Las reformas estatutarias y los sistemas electorales autonómicos», en *Revista de Derecho Político*, núm. 75-76, Madrid, UNED, 2009, p. 468.

⁸ Tal es el caso del Estatuto de Autonomía de Cantabria (cuyo artículo 10 incluye tanto la fecha de celebración de elecciones, como la fecha de convocatoria de la Asamblea electa); de Madrid (cuyo art. 10 recoge también las fechas de celebración de elecciones y constitución de la nueva Asamblea, así como la barrera legal); de Extremadura (artículo 21); o de Murcia (art. 24). El caso más extre-

zada limita sobremanera las leyes electorales autonómicas, que se convierten a menudo en «meras normas reglamentarias, redundantes, uniformistas, casi sin competencia para regular estas cuestiones y, además, curiosamente rígidas»⁹.

En efecto, las leyes electorales autonómicas acusan una notable similitud, tanto en su estructura (prácticamente todas se dividen en los mismos seis títulos), como en su contenido (en muchos casos, una mera reproducción de las disposiciones análogas de la LOREG). La regulación contenida en estas leyes se limita a los «aspectos estrictamente necesarios» del régimen electoral, siendo de aplicación lo dispuesto en la LOREG para el resto de cuestiones. Esta autolimitación se ha traducido en una absoluta falta de originalidad en cuestiones en las que se podrían haber aportado soluciones propias y diversas a las establecidas con carácter general¹⁰. De hecho existen un buen número de materias sobre las que sería posible abordar una regulación distinta a la existente, muchas de ellas de gran trascendencia práctica, como la circunscripción, la fórmula electoral, o las barreras electorales¹¹.

Junto a la uniformidad, otra característica de las leyes electorales autonómicas es su relativa rigidez. Existen en la actualidad tres grupos, en función de las mayorías requeridas para su aprobación en los respectivos Estatutos de Autonomía: siete de ellas no requieren una mayoría especial (las de Cantabria, art. 10; Castilla y León, art. 21; Galicia, art. 11; Madrid, art. 10; Navarra, art. 15; País Vasco, art.26; y Murcia, art.24); cinco requieren mayoría absoluta (Andalucía, art.105; Aragón art. 37.6, Castilla-La Mancha, D. T. 1.ª, Extremadura, art. 21.1.; y Asturias, art.25.2); y cinco exigen una mayoría cualificada, de dos tercios (Canarias D.A. 1.ª, Cataluña, art. 56.2; Valencia, art. 24; Baleares, art. 41.4; y la Rioja, art. 17.1).

La exigencia de mayorías especiales para la aprobación de las leyes electorales autonómicas posee una justificación lógica, si se tiene en cuenta que las normas que regulan la elección de las asambleas legislativas deben contar con el suficiente consenso político como para poder ser aceptadas como legítimas reglas del juego democrático por todas las fuerzas políticas. No obstante, no deja de llamar la atención el caso de Canarias, cuyo Estatuto de Autonomía exige para la aprobación de la ley electoral una mayoría más cualificada que

mo es el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana —fruto de la reforma aprobada en 2006— cuyo artículo 23 recoge incluso los requisitos de presentación de candidaturas, o el contenido del Decreto de convocatoria de elecciones y la fecha de su entrada en vigor.

En el extremo contrario, adoptando claramente un modelo genérico, estaría el Estatuto de Autonomía de Navarra, que en su artículo 15 se limita a enunciar los aspectos más esenciales del régimen electoral. En términos semejantes se expresa el artículo 26 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

⁹ ÁLVAREZ CONDE, E., «Las reformas estatutarias...», op. cit., p. 471.

¹⁰ Véase, ARNALDO ALCUBILLA, E., «El procedimiento electoral en el régimen electoral de las Comunidades Autónomas», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, mayo-diciembre, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 303.

¹¹ Véase, a este respecto, ÁLVAREZ CONDE, E., «Las reformas estatutarias...», op. cit., pp. 474-484; GAVARA DE CARA, J. C., *La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales—Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 2007, pp. 113 y ss.

para la reforma del propio Estatuto, y que puede ocasionar que se convierta en permanente un sistema transitorio¹². Igualmente resulta sorprendente que Cataluña todavía no haya aprobado su propia ley electoral y se continúe aplicando el régimen transitorio previsto en la Disposición Transitoria cuarta del Estatuto, que se remite en su mayor parte a la legislación electoral estatal.

En definitiva, la estructura normativa de la materia electoral en las Comunidades Autónomas limita en exceso las competencias del legislador autonómico, que se debe someter a una doble fuente normativa, el Estatuto de Autonomía y la LOREG, de forma que resulta difícil definir un ámbito de actuación autónomo y propio¹³.

1.2. La uniformidad de reglas electorales

Como se apuntaba más arriba, la segunda nota característica de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas es, desde el punto de vista material, la homogeneidad de sus reglas. Desde luego, por lo que se refiere a los elementos más determinantes del sistema electoral (circunscripción, fórmula, barrera electoral) la identidad es casi absoluta.

Conviene advertir, en primer lugar, que la Constitución, en su artículo 152.1, contiene unas indicaciones en relación con la Asamblea Legislativa de aquellas Comunidades Autónomas que accediesen a la autonomía por la vía del artículo 151: debía ser elegida por sufragio universal, con un sistema de representación proporcional que asegurara, además, la representación de las diversas zonas del territorio. Por lo tanto, y en principio sólo para estas Comunidades Autónomas, el sistema electoral debía contemplar una fórmula de escrutinio proporcional y, además, configurar las circunscripciones de forma que se asegurara la representación de las distintas zonas del territorio.

Pese a estas indicaciones, todavía quedaba un margen de maniobra bastante amplio para modelar los elementos del sistema electoral. No obstante, las cuatro Comunidades Autónomas a las que les era de aplicación el artículo 152, han reproducido casi exactamente el sistema electoral del Congreso de

¹² Los elementos más relevantes del sistema electoral de Canarias se encuentran recogidos en la Disposición Transitoria 1.ª de su Estatuto de Autonomía. Ello ha supuesto que la regulación de los temas esenciales del sistema electoral se acometa a través del propio Estatuto y sus reformas, pues se trata de un acto normativo de menor rigidez que la propia ley electoral autonómica (lo que no elimina en modo alguno la inseguridad jurídica del sistema). Véase, LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral autonómico Canario: la insostenible permanencia de una Disposición transitoria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 51, Sept.—Dic., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 95-139.

¹³ No en vano se ha llegado a plantear un posible desplazamiento material de las fuentes del derecho, provocado por la aplicación extensiva de los preceptos de la LOREG, con un contenido reglamentario muy elevado, y por la regulación que del sistema electoral hacen los Estatutos de Autonomía, en ocasiones excesivamente detallista. Todo ello implica que el espacio de configuración del legislador autonómico sea mínimo y esté centrado en disposiciones de mero detalle. Véase, GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias...», op. cit., p. 70.

los Diputados: Todas ellas adoptan la provincia como circunscripción electoral (si bien en el País Vasco bajo al denominación de Territorio Histórico)¹⁴; todas ellas utilizan la fórmula D'Hondt para la adjudicación de escaños¹⁵; todas establecen una barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en cada circunscripción, salvo Galicia que la eleva al 5%¹⁶.

El resto de Comunidades Autónomas —que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE— no tenían ninguna limitación constitucional para la organización de sus instituciones de autogobierno, pudiendo, en principio, configurar el sistema electoral de sus asambleas con plena libertad. No obstante, la conclusión de los Acuerdos Autonómicos de 31 de julio de 1981, que suscribieron el gobierno de la UCD y el PSOE, condujeron a un modelo esencialmente uniformista. Se generalizó la institución de la Asamblea legislativa de estas Comunidades Autónomas y se impuso la provincia como circunscripción electoral con carácter general¹⁷. En efecto, en el punto cuarto de los Acuerdos se establece que:

- En las Comunidades Autónomas uniprovinciales, la provincia será la circunscripción electoral única, a menos que sus fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales convengan otra cosa por unanimidad¹⁸.
- En las Comunidades Autónomas pluriprovinciales la circunscripción electoral será la provincia.
- En el caso de Canarias y Baleares, los Partidos firmantes tratarán de llegar a un acuerdo, y caso de no conseguirlo, la circunscripción electoral será la isla.

Junto a ello, quizá debido a la clásica ley de la inercia y a la escasa voluntad de experimentación, todas las Comunidades Autónomas adoptaron al fórmula

¹⁴ Artículo 104.1 Estatuto de Autonomía de Andalucía; apdo. 2 de D. T. Cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 11.4 Estatuto de Autonomía de Galicia; artículo 26.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

¹⁵ Artículo 18 de la Ley 1/1986, de 2 de enero Electoral de Andalucía; artículo 10 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia; artículo 12 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco. En Cataluña, el apartado 5 de la D. T. Cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña se remite a las disposiciones relativas a las elecciones del Congreso de los Diputados.

¹⁶ Artículo 18 de la Ley 1/1986, de 2 de enero, Electoral de Andalucía; artículo 10 de la Ley 8/1985, de 13 de agosto, de elecciones al Parlamento de Galicia; artículo 11.1 de la Ley 5/1990, de 15 de junio, de elecciones al Parlamento Vasco. En Cataluña, el apartado 5 de la D. T. Cuarta de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña se remite a las disposiciones relativas a las elecciones del Congreso de los Diputados.

¹⁷ Los Acuerdos Autonómicos se basaron en el Informe que elaboró la Comisión de Expertos —presidida por el Profesor GARCÍA DE ENTERRÍA—, por encargo del Gobierno en mayo de 1981. El Informe y los Acuerdos pueden consultarse en: *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981. También en TORNOS MAS, J. (Ed.), *Legislación sobre Comunidades Autónomas*, vol. 1, Madrid, Tecnos, 1982, pp. 550 y ss.

¹⁸ Asturias y Murcia han configurado circunscripciones electorales distintas a la provincia, como se analizará más adelante.

D'Hondt como método de asignación de escaños¹⁹. En cuanto a las barreras electorales, todas las Comunidades Autónomas recogen de algún modo la exigencia de un porcentaje mínimo de votos para poder participar en el reparto de escaños, si bien su configuración legal es variada, tanto por su ubicación normativa (en el articulado del Estatuto de Autonomía, en las disposiciones transitorias del Estatuto de Autonomía, o en la ley electoral), como por el porcentaje y el ámbito territorial en el que se computa²⁰.

El hecho de que las Comunidades Autónomas del artículo 143 acabaran utilizando —en la libertad de configuración del artículo 147.2 c) CE— la misma estructura institucional y el mismo modelo electoral que el artículo 152.1 establecía para las Comunidades Autónomas de primer grado, hizo que la doctrina se planteara el sentido constitucional del artículo 152.1²¹: Si sólo vincula a las Comunidades Autónomas del artículo 151, o por el contrario, si la intención del constituyente fue que esta estructura debe corresponder a toda Comunidad Autónoma que opte por un modelo de autonomía política plena, vinculando a todas cuando dieran tal paso. La cuestión es de suma relevancia, pues posibilita o imposibilita que estas Comunidades Autónomas opten en cualquier momento por otro sistema electoral distinto al implantado.

En un principio, la mayoría de autores se mostraron a favor de la interpretación literal de la Constitución, y por tanto de la limitación del contenido del artículo 152.1 a las Comunidades Autónomas del 151²². Por el contrario, otros autores consideraron que las prescripciones contenidas en el artículo 152.1 eran de aplicación también al resto de Comunidades Autónomas, bien por la necesidad de aplicar un principio de coherencia en la interpretación sistemáti-

¹⁹ Como ya afirmaba tiempo atrás el Profesor Sánchez Agesta, «el único principio teórico válido en el derecho electoral es que, una vez establecido un sistema, éste se perpetúe por la ley de la inercia», Véase, SÁNCHEZ AGESTA, L., *Constitución española. Edición Comentada*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, p. 172.

²⁰ Sobre las barreras electorales de los sistemas electorales autonómicos, puede consultarse, entre otros: FRANCH I FERRER, V., «Las cláusulas de barrera del 5 por 100 en algunas comunidades autónomas, diez años después» en SAINZ MORENO, F. (Coord.), *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, enero de 1993, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1997, pp. 881-898; RÍOS RULL, F., «Barreras de exclusión en los sistemas electorales de las comunidades autónomas», en SAINZ MORENO, F. (Coord.), *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, enero de 1993, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1997, pp. 719-739; LAGO PEÑAS, I., «Cleavages y Umbrales: las consecuencias políticas de los sistemas electorales autonómicos, 1980-2000», En *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 7, Octubre, Madrid, Asoc. Esp. de Ciencia Política y de la Administración, 2002, pp. 131-158.

²¹ Una interesante reflexión sobre esta cuestión en, GARRORENA MORALES, A., «Tribunal Constitucional y sistema electoral de las Comunidades Autónomas. Una desafortunada jurisprudencia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, Madrid, 2008, pp. 243-275.

²² Por ejemplo, BASTIDA FREJEDO, F., «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», en VVAA, *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. 1, Granada, 1984, pp. 255-256; MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 2, Madrid, Civitas, 1984, p. 24; EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 93-94.

ca de la Constitución²³, bien por apelar al «principio de homogeneidad», como apoyo teórico básico de la interpretación del artículo 152.1, entendido como norma llamada a consagrar dicho principio²⁴. Finalmente también se defendió esta aplicación extensiva por la «por la práctica constitucional consolidada»²⁵.

En definitiva, la cuestión no era precisamente pacífica. El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de interpretar el alcance del artículo 152.1 con ocasión del recurso de inconstitucionalidad presentado por el Defensor del Pueblo contra el párrafo 2 de la Disposición Transitoria 1.^a de la L.O. 4/1996, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias. Se discutía la constitucionalidad de las barreras electorales establecidas en dicha norma, que conducían a un resultado muy alejado de la exigida proporcionalidad. En la STC 225/1998, de 25 de noviembre, el Tribunal afirma que «ninguna duda existe sobre la utilización del artículo 152.1 como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento del precepto estatutario impugnado». Uno de los argumentos que planteó el Tribunal era que si la Comunidad Autónoma opta por una Asamblea «como la que prevé» el artículo 152.1, «dicha Asamblea habrá de ser elegida con sujeción al mandato de representación proporcional» expresado en dicho precepto (FJ6). Junto a ello, también se deduce un argumento implícito —como bien afirma Ángel Garrorena—, que se basa en reconocer que todas las Comunidades Autónomas han adoptado el mismo modelo. Esto conduce a que el esquema organizativo del artículo 152.1 se imponga como Derecho a todos los territorios, lo que no es sino reconocer el valor normativo de lo fáctico²⁶. Por último, el Tribunal también apela al proceso de igualación competencial, «proceso que también es lógico que tenga su trasunto en el plano orgánico e institucional» (FJ6).

Frente a esta interpretación, el Magistrado Cruz Villalón formuló un voto particular concurrente que venía a contradecir los argumentos del Tribunal antes apuntados. En primer lugar, respecto al argumento competencial defiende que existen razones para que las exigencias constitucionales de tipo institucional y orgánico contenidas en el artículo 152.1 sean también generalizadas, es lógico. Pero apela a la literalidad del precepto y resalta que el mismo comienza delimitando su ámbito de proyección a los solos Estatutos aprobados por el procedimiento establecido en el artículo 151. Respecto al argumento de la simetría entre los parlamentos esgrimido por el Tribunal, defiende que el hecho de que el Estatuto haya optado por dotar a la Comunidad Autónoma de una Asamblea «como la que prevé» el artículo 152.1, significa, «en primer lugar,

²³ En este sentido, TRUJILLO, G., «El estado y las Comunidades Autónomas ante la exigencia constitucional del voto igual», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 2, 1981, pp. 45-47.

²⁴ La primera apelación a este principio se encuentra en, AJA, E. et al., *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos, 1985, pp. 87 y 88; También se recurre a él en, RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «Artículo 152. Estructura institucional de las Comunidades Autónomas», en ALZAGA, O. (Dir.), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, Edersa, 1988, pp. 366-374.

²⁵ LÓPEZ AGUILAR, J. F., «Los problemas de constitucionalidad...», op. cit., p. 116.

²⁶ GARRORENA MORALES, A., «El Tribunal constitucional...», op. cit., p. 264.

que *ha optado*, lo que debería llevar a pensar que del mismo modo, aunque sea en la línea de principio, *podía dejar de optar*; y sobre todo el haber optado por una Asamblea en el marco de lo previsto en el artículo 143 CE no convierte a ésta automáticamente y sin más en la «Asamblea Legislativa» del 152.1 con todas sus exigencias».

Con independencia de la postura que se adopte a este respecto, lo cierto es que la doctrina del Tribunal Constitucional viene a reconocer que todas las Comunidades Autónomas deben acomodar su estructura institucional y su sistema electoral a los principios señalados en el artículo 152.1 CE.

Sin embargo, en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado contra el artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el Tribunal Constitucional ofrece una lectura relativamente distinta de la anterior interpretación del artículo 152.1. Al referirse al contenido posible de los Estatutos de Autonomía, afirma que «En relación con esta cuestión, el artículo 152.1 CE contiene un importante límite a la disponibilidad de las Comunidades Autónomas al fijar los elementos centrales configuradores de la autonomía política de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151 CE» (FJ12), lo que en realidad no confirma ni desmiente la doctrina anterior. Pero a continuación añade «las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 CE han incorporado a sus Estatutos tanto el entramado institucional previsto en el artículo 152.1 CE, sólo en principio para las Comunidades Autónomas de la vía del artículo 151 CE, como otras instituciones similares (...) En este sentido, el Tribunal ha partido del entendimiento de que, no estando prohibida por la Constitución, tal estructura de organización del poder autónomo de estas Comunidades *encuentra acomodo en lo dispuesto en el artículo 147.2 c) CE*, por lo que ningún reparo cabe oponer a la misma». (FJ12) De esta forma, parece que entiende que sería el artículo 147.2 c) el que rige a la hora de determinar la organización de tales Comunidades Autónomas, y no el artículo 152.1. Es necesario subrayar que dicha afirmación no está suficientemente elaborada, y además, carece de la rotundidad con la que defendió la interpretación contraria en la STC 225/1998, pero puede significar un primer paso hacia un entendimiento distinto de la aplicación extensiva del artículo 152.1 a todas las Comunidades Autónomas.

1.3. Las circunscripciones electorales

A la hora de abordar el análisis de las circunscripciones electorales de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas²⁷ es preciso detenerse

²⁷ Este tema ha sido estudiado, entre otros, por YANES HERREROS, A., «Los sistemas electorales para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en SAINZ MORENO, F. (Coord.), *Reflexiones sobre el régimen electoral*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, enero de 1993, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones, 1997, pp. 535-560; OLIVER ARAUJO,

en los tres elementos que conforman el marco territorial de la elección en un sentido más amplio. Ello no significa limitarse a definir la configuración geográfica de la circunscripción, sino que comprende, además, el tamaño de la Cámara y el método de asignación de los representantes a cada circunscripción, lo que se conoce como el prorrateo electoral. La combinación de todos estos aspectos es decisiva para el funcionamiento del sistema electoral, a veces incluso con independencia de la fórmula de escrutinio utilizada. De hecho, la magnitud de las circunscripciones suele ser una de las variables más determinantes para apreciar la proporcionalidad de los sistemas electorales²⁸. Centramos nuestro análisis, por tanto, en dichos aspectos.

Se debe partir del hecho de que la mayoría de las Comunidades Autónomas fijan la circunscripción electoral en el propio Estatuto de Autonomía, dotando a este elemento de una importante rigidez²⁹. Sólo Navarra, Asturias y Murcia dejan la configuración de la circunscripción electoral a la decisión del legislador³⁰.

Tamaño de la Cámara. Casi todas las Comunidades Autónomas fijan el tamaño de la asamblea en los Estatutos de Autonomía. Algunos recogen el número exacto de miembros, mientras que otros establecen una orquilla y dejan al legislador la concreción del número exacto. Sólo los de Castilla León y la Comunidad de Madrid omiten cualquier tipo de límite al respecto. Únicamente señalan una ratio habitantes-diputados (45.000 y 50.000 respectivamente, o fracciones superiores a la mitad de los mismos)³¹. Castilla León exige, además, la asignación de tres diputados por cada circunscripción con independencia de la población.

El tamaño de las Asambleas Legislativas oscila entre los 135 diputados del Parlamento de Cataluña y los 33 del de La Rioja. La relación habitantes-diputados es muy diferente. La menor corresponde a La Rioja, con un diputado

J., «Circunscripción electoral y elecciones autonómicas», en PAU I VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, Aranzadi, 1999, pp. 197-241. LÁZARO RIOL, A., «Proporcionalidad, territorialidad e igualdad en los sistemas electorales autonómicos», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 59, Mayo-Agosto, Madrid, CEPC, 2000, pp. 219-242.

²⁸ Así, se ha demostrado que por debajo de los cinco o seis escaños el sistema opera en dicha circunscripción con efectos mayoritarios, cualquiera que sea la fórmula electoral utilizada; entre otros, RAE, D., *Leyes electorales y sistemas de partidos*, CITEP, Madrid, 1877, pp. 118-119; y NOHLEN, D., «La organización del sufragio», en *Ley Electoral y Consecuencias Políticas*, CITEP, Madrid, 1976, p. 65.

²⁹ Así, artículo 104.1 EA Andalucía; artículo 37.4 EA Aragón; artículo 9.4 EA Canarias; artículo 10.2 EA Cantabria; artículo 10.2 EA Castilla-La Mancha; artículo 21.2 EA Castilla León; artículo 10.5 EA Madrid; artículo 21.2 EA Extremadura; artículo 11.4 EA Galicia; Artículo 41.3 EA Islas Baleares; artículo 17.3 EA La Rioja; artículo 26.1 EA País Vasco. La circunscripción electoral del parlamento de Cataluña no se encuentra especificada en el articulado de su Estatuto de Autonomía, sino en la Disposición Transitoria 4.^a Ello implica la posibilidad de que la futura ley electoral que se apruebe adopte otro modelo de circunscripción diferente. El Estatuto de Autonomía de Valencia no recoge expresamente la afirmación de que la circunscripción es la provincia, pero al regular el método de asignación de escaños a las circunscripciones, habla de «circunscripciones provinciales» (art. 24 EA Valencia).

³⁰ Así, artículo 9 de la Ley electoral de Navarra, artículo 11 de la Ley electoral del Principado de Asturias; y artículo 13 de la Ley electoral de la Región de Murcia.

³¹ Artículo 21.2 del Estatuto de Castilla León y artículo 10 del Estatuto de Madrid.

para cada 9.750 habitantes, y la mayor la posee Andalucía, con un diputado por cada 77.000 habitantes. El número de miembros de la Cámara es un dato relevante si se pone en relación con otros dos aspectos: si existe una o varias circunscripciones, y si se utiliza un método de prorrateo basado sólo en la población de cada circunscripción o se incorpora también una asignación territorial. Todo ello tendrá repercusión en el principio de igualdad del sufragio y en la proporcionalidad entre votos y escaños.

Modelos de circunscripción. Existen dos modelos de circunscripciones: Por una parte, aquellas Comunidades Autónomas que tiene una *circunscripción electoral única*, coincidente con todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Todas las que acogen este modelo son uniprovinciales (Cantabria, Madrid, La Rioja y Navarra). Por otra parte, las Comunidades Autónomas que establecen una *pluralidad de circunscripciones*, dividiendo su territorio. En este grupo conviene distinguir tres categorías:

- a) Circunscripciones electorales que coinciden con la división provincial. Son la mayoría (Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla León, Cataluña, Valencia, Extremadura, Galicia y el País Vasco, aunque bajo la denominación de Territorio Histórico); b) Circunscripciones electorales que coinciden con las islas (Canarias y Baleares); y c) Circunscripciones electorales que son el resultado de una agrupación de varios municipios, creadas *ex novo* por el legislador, y que corresponden a dos Comunidades Autónomas uniprovinciales: Principado de Asturias y Murcia. En Asturias se han delimitado tres circunscripciones: central, occidental y oriental³², mientras que en Murcia se divide el territorio en cinco circunscripciones³³.

Por lo tanto, de las diecisiete Comunidades Autónomas, sólo cuatro adoptan circunscripciones que no coinciden con el territorio provincial, siendo dos

³² Conforme al artículo 11 de la Ley Electoral, la circunscripción *Central* está formada por los Concejos de Aller, Avilés, Bimenes, Carreño, Caso, Castrillón, Corvera de Asturias, Gijón, Gozón, Illas, Las Regueras, Langreo, Laviana, Lena, Llanera, Mieres, Morcín, Noreña, Oviedo, Proaza, Quirós, Ribera de Arriba, Riosa, San Martín del Rey Aurelio, Santo Adriano, Sariego, Siero, Sobrescobio y Soto del Barco. La circunscripción *Occidental* está formada por los concejos de Allande, Belmonte de Miranda, Boal, Candamo, Cangas del Narcea, Castropol, Coaña, Cudillero, Degaña, El Franco, Grado, Grandas de Salime, Ibias, Illano, Luarca, Muros de Nalón, Navia, Pesoz, Pravia, Salas, San Martín de Oscos, Santa Eulalia de Oscos, San Tirso de Abres, Somiedo, Tapia de Casariego, Taramundi, Teverga, Tineo, Vegadeo, Villanueva de Oscos, Villayón y Yernes y Tameza. La circunscripción *Oriental* está formada por los concejos de Amieva, Cabrales, Cabranes, Cangas de Onís, Caravia, Colunga, Llanes, Nava, Onís, Parres, Peñamellera Alta, Peñamellera Baja, Piloña, Ponga, Ribadedeva, Ribadesella y Villaviciosa.

³³ Las circunscripciones son las siguientes, según el artículo 13 de la Ley electoral: núm. 1: Lorca, Aguilas, Puerto Lumbreras, Totana, Alhama de Murcia, Librilla, Aledo y Mazarrón; núm. 2: Cartagena, La Unión, Fuente Alamo, Torre Pacheco, San Javier, San Pedro del Pinatar y Los Alcázarres; núm. 3: Murcia, Alcantarilla, Beniel, Molina de Segura, Alguazas, Las Torres de Cotillas, Lorquí, Ceutí, Cieza, Abarán, Blanca, Archena, Ricote, Ulea, Villanueva del Río Segura, Ojos, Fortuna, Abanilla y Santomera; núm. 4: Caravaca de la Cruz, Cehegín, Calasparra, Moratalla, Bullas, Pliego, Mula, Albudeite y Campos del Río; y núm.5: Yecla y Jumilla.

de ellas archipiélagos, donde la condición insular prima sobre todas las demás consideraciones. Esta uniformidad encuentra su justificación primera en los Acuerdos Autonómicos de 1981 que imponían la provincia y la isla como circunscripción en las Comunidades Autónomas del 143, salvo para las uniprovinciales, que se admitía otro tipo de circunscripción en caso de haber acuerdo entre las fuerzas políticas por unanimidad. Para las Comunidades Autónomas del 151, la opción por la provincia ha sido una decisión propia del estatuyente, pues no existe ninguna prescripción al respecto.

Parece lógico que no se hayan explorado nuevas posibilidades en este elemento tan importante del sistema electoral, habida cuenta del enorme mimetismo que preside la configuración de los sistemas electorales autonómicos en relación con el del Congreso de los Diputados. En momentos de incertidumbre, cuando se estrena un nuevo sistema electoral, la tendencia natural es recurrir a elementos ya conocidos y cuyo rendimiento se ha mostrado relativamente satisfactorio.

Método de asignación de representantes a cada circunscripción. Respecto a este elemento, hay que tener en cuenta que existen diversas opciones, según se trate de sistemas con circunscripción electoral única, en cuyo caso no es necesario repartir escaños, o sistemas con una pluralidad de circunscripciones.

Para analizar las distintas fórmulas de prorrateo se debe partir de los criterios que fija el artículo 152.1 CE y que, conforme a la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, es de aplicación a todas las Comunidades Autónomas. Se trata de la combinación del criterio de proporcionalidad con la necesidad de asegurar la representación de las distintas zonas del territorio. Salvo el País Vasco, cuyo Estatuto de Autonomía apuesta decididamente por el exclusivo criterio de territorialidad, asignando a todas las circunscripciones el mismo número de representantes³⁴, todas las Comunidades Autónomas aplican un método mixto, que combina la asignación inicial de escaños a cada circunscripción, con independencia de la población, y el reparto posterior sobre la base del criterio poblacional.

Así, se pueden distinguir dos grupos.

- *Comunidades Autónomas que asignan un número fijo de escaños a cada circunscripción*, que es el resultado de la combinación de ambos criterios (población y territorio). Tanto Castilla-La Mancha, como Baleares

³⁴ Ello tiene consecuencias en relación con el principio de igualdad del voto, teniendo en cuenta las diferencias de población existente entre las tres provincias. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía no caracteriza al sufragio como *igual*, de manera consciente. Parece que esta representación privilegiada de los territorios menos poblados tiene justificaciones políticas, y se trata de una concesión política a las zonas más rurales, con el objeto de favorecer la integración. Véase, FIGUEROA LARANDAGOITIA, A., «El Parlamento Vasco: integración, funciones, organización y funcionamiento», en *Primeras Jornadas de Estudio de Estatuto de Autonomía del País Vasco*, Servicio central de Publicaciones, Gobierno Vasco, Oñati, 1983, T.II, pp. 532 y ss; GARCÍA HERRERA, M. A., «El régimen electoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco», en, VVAA, *Estudios sobre el Estatuto de Autonomía del País Vasco* (Actas de las II Jornadas de Estudio sobre el Estatuto de Autonomía celebradas en Donostia-San Sebastián los días 11, 12, 13 y 14 de diciembre de 1990), Oñate, HAEE— IVAP, 1991, Vol. III, pp. 903-970.

lo hacen en sus respectivas leyes electorales, mientras que Canarias y Cataluña lo incluyen en las Disposiciones Transitorias de sus respectivos Estatutos de Autonomía³⁵. Con independencia de la correcta asignación de escaños a cada circunscripción, en términos de representación de la población y de respeto del principio de igualdad del voto³⁶, lo cierto es que este modelo impide la revisión de la representación asignada a cada circunscripción de acuerdo con la evolución demográfica y conduce a su obsolescencia.

- *Comunidades Autónomas que asignan una representación fija a cada circunscripción y reparten el resto de escaños en función de la población.* La exigencia de una representación mínima inicial, al estilo de la contenida en el artículo 68 CE para el Congreso de los Diputados, sólo se encuentra recogida expresamente en los Estatutos de Autonomía de Castilla León (cuyo art. 21 lo fija en tres), de Valencia (el art. 24 exige 20) y Extremadura (cuyo art. 21.2 sólo recoge la exigencia de representación mínima inicial, sin concretar el número). El resto no contiene ninguna previsión al respecto, si bien el legislador ha recogido la asignación inicial en la ley electoral³⁷. La atribución de un número de representantes con independencia de la población de la circunscripción cobra todo el sentido si de lo que se trata es de asegurar la representación de las distintas zonas del territorio.

No obstante, entre estas últimas Comunidades Autónomas existen importantes diferencias cuantitativas que permiten identificar dos grupos: aquellas que priman la territorialidad, pues asignan más de la mitad de los representantes sin relación a la población; y aquellas que priman la representación de la población, asignando un porcentaje menor de escaños con independencia del peso demográfico. En el primer grupo estarían Andalucía, que asigna directamente 63 de los 109 diputados de su Parlamento (el 57,8 %); Aragón, que atribuye directamente 39 escaños de los 67 que conforman su Parlamento (el 58,2%); Valencia, que asigna 60 escaños de los 99 que tiene su Asamblea (el 60,6%); Extremadura,

³⁵ Así, artículo 16 de la Ley electoral de Castilla-La Mancha; artículo 12.2 de la Ley electoral de Islas baleares, Disposición Transitoria 1.ª del EA Canarias y Disposición Transitoria 4.ª del EA Cataluña.

³⁶ Sobre el principio de igualdad del voto y su relación con al configuración de las circunscripciones electorales, véase, SÁNCHEZ MUÑOZ, O., «Sistema electoral y principio de igualdad del sufragio», en F. PAU I VALL (Coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 499-501. GARROTE DE MARCOS, M., «La circunscripción electoral del Congreso de los Diputados y el principio de igualdad del sufragio: una propuesta de reforma», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 13, Dic. 2003, pp. 291-362.

³⁷ Así, en Andalucía se asignan ocho diputados a cada circunscripción (art. 17 de la Ley Electoral); en Aragón se asignan 13 por provincia (art. 13 de la Ley Electoral); en Extremadura se concreta el mínimo en 20 representantes por circunscripción (art. 18.2 de la Ley electoral); en Galicia se atribuyen 10 diputados a cada provincia (art. 9.2 de la Ley Electoral); en Asturias se asignan dos representantes a cada circunscripción (art. 12 de la Ley Electoral), y en Murcia se asigna un representante a cada circunscripción (art. 14.2 de la Ley Electoral).

que asigna 40 de los 65 escaños (el 61,5%); Galicia, que asigna 40 diputados de los 75 que posee el Parlamento (el 53,3%). En el segundo grupo, donde se prima el criterio poblacional, estarían Castilla y León, que asigna 27 de los 83 diputados de sus Cortes³⁸; Asturias, que asigna 6 de los 45 diputados (el 13,3%); y Murcia, que asigna 5 de un total de 45 (el 11,1%).

Como puede comprobarse, es mayoritaria la opción que prima la territorialidad sobre el criterio poblacional, lo que puede conducir a importantes distorsiones en términos de igualdad del voto. Sólo dos Estatutos de Autonomía prevén límites a las posibles desigualdades de representación: El de Valencia, en su artículo 24 exige que la distribución de los diputados entre las circunscripciones se realice «según criterios de proporcionalidad respecto de la población, de manera que la desproporción que establezca el sistema resultante sea inferior a la relación de uno a tres»; Por su parte, el artículo 36 del Estatuto de Aragón, señala que corresponde a cada circunscripción electoral un número concreto de representantes, de forma que «la cifra de habitantes necesarios para asignar un Diputado a la circunscripción más poblada no supere 2,75 veces la correspondiente a la menos poblada». En ambos casos se trata de imponer límites máximos de desviación, con la finalidad de preservar una relativa igualdad en el valor del voto. Este tipo de exigencia fue prevista también en los Acuerdos Autonómicos de 1981, cuyo punto 4.º, apartado 5, establecía: «Con carácter general, a menos que las fuerzas políticas firmantes propongan de común acuerdo otra fórmula en su proyecto de Estatuto, la corrección territorial entre las circunscripciones con menor y mayor censo electoral oscilará entre 1 a 1 y 1 a 2,75.»³⁹

Por el contrario, el Estatuto de Autonomía de Andalucía contiene una regla que va en la dirección opuesta, al afirmar el artículo 104.1 que «Ninguna provincia tendrá más del doble de Diputados que otra». Esta exigencia está encaminada a impedir desigualdades excesivas en el número de diputados que elige cada circunscripción, con independencia que tenga su causa en el volumen de población. Ello puede tener importantes consecuencias en el principio de igualdad del voto, si bien el mandato del artículo 152.1, que exige garantizar la representación de las distintas zonas del territorio, puede justificar las posibles desviaciones⁴⁰.

³⁸ En Castilla y León no se ha fijado normativamente el número de diputados de las Cortes, sino que se determina en el Decreto de convocatoria electoral, aplicando la ratio de un diputado por cada 45.000 habitantes o fracción superior a 22.500. Para las elecciones de 2007 se fijó en 83 diputados.

³⁹ Véase, *Informe de la Comisión de Expertos sobre Autonomías*, Servicio Central de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno, Madrid, 1981, p. 18.

⁴⁰ En las últimas elecciones celebradas en Andalucía, en 2008, la provincia menos poblada, Huelva (148.027 habitantes) contaba con 12 diputados, mientras que la más poblada, Sevilla (699.759 habitantes) contaba con 18. La diferencia entre ambas supera los 3 puntos.

En todo caso, la utilización conjunta del criterio de población y territorio en los Estatutos, aun cuando se primer uno sobre otro, parece difícilmente controlable en términos de constitucionalidad, salvo supuestos extremos o de patente desequilibrio, de acuerdo con la doctrina que a este respecto tiene establecida el Tribunal Constitucional. Véase, STC 45/1992, de 2 de abril (FJ5).

Por último, cabe señalar que prácticamente todas las Comunidades Autónomas distribuyen los escaños proporcionales a la población mediante la fórmula de restos mayores, la misma que se utiliza para las elecciones al Congreso de los Diputados. Sólo Valencia utiliza la fórmula D'Hondt para efectuar el prorrateo, que ciertamente consigue una asignación más proporcional⁴¹.

En definitiva, el régimen jurídico de las circunscripciones electorales en las Comunidades Autónomas se caracteriza, en primer lugar, por la uniformidad, al menos en la adopción de la provincia como circunscripción tipo y, especialmente, en el método de distribución de escaños entre circunscripciones. Sin embargo, aunque el método en la mayoría de los casos es el mismo, basado en una asignación fija y otra variable, los efectos sobre la proporcionalidad en relación con la población difieren bastante. Desde el punto de vista de las fuentes formales, existe bastante flexibilidad en general, pues sólo algunos aspectos parciales de las circunscripciones son materia estatutaria, dejando un amplio margen al legislador. Por otra parte, también existe un predominio de las circunscripciones de carácter territorial, ya que la mayoría de las Comunidades Autónomas reservan más de la mitad de los escaños a la asignación directa, sin relación a la población de la circunscripción.

II. LA CIRCUNSCRIPCIÓN ELECTORAL DE LA ASAMBLEA DE MADRID

2.1. La circunscripción y el resto de elementos del sistema electoral de la Asamblea de Madrid. Marco jurídico y desarrollo normativo

El sistema electoral de la Asamblea de Madrid se encuentra regulado, en sus aspectos más esenciales, en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. El proceso de configuración de Madrid como Comunidad Autónoma estuvo presidido por un abrumador consenso en todas las fases del procedimiento normativo⁴². El texto presentado por la Comisión encargada de elaborar el proyecto fue remitido a las Cortes en junio de 1982 para su tramitación, que tuvo lugar, con bastante rapidez, entre diciembre y febrero de 1983. El texto definitivo fue aprobado con una amplísima mayoría y se publicó en el Boletín Oficial del Estado como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (BOE núm. 51, de 1 de marzo).

⁴¹ Sobre la utilización de diversas fórmulas para el prorrateo electoral, véase, GARROTE DE MARCOS, M., *El ámbito territorial de las elecciones al Congreso de los Diputados en España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2008, pp. 347-384.

⁴² La iniciativa partió de la Diputación provincial, que solicitó a las Cortes Generales la aprobación de una Ley Orgánica que autorizase a la provincia de Madrid a constituirse en Comunidad Autónoma por motivos de interés general, conforme a lo dispuesto por el artículo 144 a) CE, lo que en efecto se materializó mediante L.O. 6/1982, de 7 de julio.

Es cierto que la victoria arrolladora del Partido Socialista en las elecciones de octubre de 1982, tuvo su lógico reflejo en todas las fases de la tramitación, pero también se tuvo en cuenta las aportaciones de las minorías en ciertos aspectos, si bien a veces sólo de forma testimonial⁴³.

En el texto del proyecto remitido a las Cortes, el sistema electoral de la Asamblea se encontraba regulado en los artículos 10 y 11, de la siguiente manera⁴⁴:

Artículo 10

1. La Asamblea de Madrid es elegida por cuatro años. El mandato de los Diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, en el supuesto previsto en el artículo 18, 5, del presente Estatuto.
2. La Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población.
3. La elección se realizará por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.
4. Los Diputados no estarán ligados por mandato imperativo.

Artículo 11

1. La circunscripción electoral es la provincia.
2. Las elecciones serán convocadas por el Presidente de la Comunidad.
3. La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional. Se utilizará para ello el mismo sistema que rija para las elecciones al Congreso de los Diputados.
4. Para, la distribución de escaños, sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el cinco por ciento de los sufragios válidamente emitidos.
5. Las elecciones tendrán lugar entre los treinta y los sesenta días posteriores a la expiración del mandato. Sus Diputados deberán ser convocados para la sesión constitutiva de la Asamblea, dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales.
6. Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad, que estén en pleno goce de sus derechos políticos. La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid.

⁴³ Un detenido examen del acceso a la autonomía de Madrid y de la elaboración de su Estatuto de Autonomía en, ARÉVALO GUTIÉRREZ, A.; MARAZUELA BERMEJO, A., «El autogobierno de la Comunidad de Madrid y al andadura de su Asamblea legislativa», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, núm. 22, 2005, pp. 11-76; También, ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., «Consolidación institucional de la Asamblea de Madrid como parlamento autonómico (1983-2002)», en *Asamblea*, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. extra 1, 2003, pp. 413-522. Un resumen breve del proceso en, ORTEGA GUTIÉRREZ, D., «El proceso de configuración de Madrid como Comunidad Autónoma», en ÁLVAREZ CONDE, E. (Dir.), *El Derecho Público de la Comunidad de Madrid. Comentarios al XX aniversario del Estatuto de Autonomía*, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2003, pp. 119-126.

⁴⁴ *BOCG*, Congreso de los Diputados, núm. 5-I, Serie H, 3 de diciembre de 1982, núm. 5-I, p. 61.

Como puede comprobarse en ambos artículos se mezclan diversas materias, referidas al mandato parlamentario, a la convocatoria de elecciones, al sistema electoral en sentido estricto y a otras cuestiones sobre el ejercicio del derecho del sufragio. Lo más destacado para nuestro objeto de análisis es que el sistema electoral de la Asamblea se configura del siguiente modo: la circunscripción electoral es única, que se corresponde con la provincia de Madrid; no se establece un número fijo de Diputados, sino que se concreta en función de la población; la fórmula de atribución de escaños es la fórmula D'Hondt, por expreso reenvío a la que se utiliza para el Congreso de los Diputados; la barrera electoral se fija en el 5% de los votos válidos.

En realidad, con esta primera redacción, el sistema electoral quedaba totalmente configurado en todos sus elementos, dejando muy poco margen al legislador, si acaso referido a la modalidad de voto.

Tras su paso por la Ponencia, el texto sufrió una importante modificación, al quedar suprimida la referencia al sistema electoral del Congreso de los Diputados contenida en el apartado 3 del artículo 11, quedando éste como sigue: «La elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional. Una ley de la Asamblea de Madrid establecerá el procedimiento electoral a seguir». El resto del artículo quedó prácticamente igual⁴⁵.

Por lo tanto, salvo la fórmula concreta de asignación de escaños, el sistema electoral de la Asamblea quedaba regulado con un notable detalle en el Estatuto de Autonomía, dotando al mismo de una importante rigidez. Por el contrario, la ley a que hace referencia el artículo 11, que ha de regular las elecciones, no tiene que cumplir ningún procedimiento o requisito especial para su aprobación o reforma, al no existir en la Comunidad de Madrid una categoría semejante a las leyes orgánicas estatales.

En realidad, el escaso interés que suscitó el sistema electoral de Asamblea durante la tramitación del Estatuto de Autonomía no era sino el reflejo de una realidad: con los Acuerdos Autonómicos de 1981 se generalizó la utilización de las provincias como circunscripciones electorales, y todas las Comunidades Autónomas asumieron como propios los elementos configuradores del sistema electoral del Congreso de los Diputados, con el que la mayoría de las fuerzas políticas estaban razonablemente satisfechas.

Así las cosas, el legislador autonómico solo podía incidir en la fórmula electoral, que podía ser distinta a la fórmula D'Hondt, y en la modalidad de voto, ofreciendo una mayor capacidad de elección al votante. No obstante, se prefirió adoptar en estos puntos la regulación ya conocida y no abordar ninguna innovación al respecto.

⁴⁵ La modificación se produjo por la aceptación de una enmienda del Grupo comunista, quien mantuvo hasta el final su enmienda en relación con la barrera electoral, que pretendía quedara fijada sólo en el 3% y fue sistemáticamente rechazada. En el Senado se añadió un apartado al artículo 10, el número 5, que aludía a las retribuciones de los diputados. Véase, para el Informe de la Ponencia, *BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie H, II Legislatura, 15 de enero de 1983, núm. 5-I, p. 76. Para los debates en la Comisión Constitucional, se puede consultar *DSCD*, II Legislatura, núm. 1, 18 de enero de 1983, pp. 7-8.

Si la tramitación del Estatuto de Autonomía estuvo caracterizada por el consenso, la de la ley electoral no fue menos. El proyecto de Ley Electoral de la Comunidad de Madrid fue publicado en el Boletín de la Asamblea el 5 de noviembre de 1986⁴⁶. En la Exposición de motivos ya se advertía que «el criterio seguido (...) ha sido el de mantener una gran economía normativa» y «sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las Elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que la mencionada Disposición Adicional declara supletorios. Ello permite que la presente Ley Electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidad Autónomas —en este mismo sentido se ha de hacer constar que se han tenido en cuenta las soluciones aportadas por la legislación electoral aprobada hasta el momento por las demás Comunidades—, lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley».

Por lo tanto, se apostaba por una ley de mínimos (sólo consta de 26 artículos), en la que el mimetismo con las soluciones aportadas por al LOREG y por el resto de Comunidades Autónomas iba a ser el hilo conductor. Así, y en lo que aquí interesa, el sistema electoral de la Asamblea quedaba regulado en el artículo 18 de la siguiente manera:

1. La circunscripción electoral es la provincia.
2. Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos.
3. La atribución de escaños se hará en la forma establecida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la atribución de escaños de Diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales.
4. En caso de fallecimiento, incapacidad o renuncia de un diputado, el escaño será atribuido al candidato o, en su caso, al suplente de la misma lista a quien corresponda, atendiendo a su orden de colocación.

Como puede comprobarse, el artículo se limita a copiar, en los dos primeros apartados, lo establecido en el propio Estatuto de Autonomía (apartados 1 y 4 del art. 11). El apartado 3, que recoge la fórmula de escrutinio, recuerda al inicialmente establecido en el Estatuto y es una remisión expresa a la fórmula utilizada para el Congreso de los diputados. Por otra parte, del apartado 4 se deduce que la modalidad de voto será la de lista completa cerrada y bloqueada, como la que se prevé también para el Congreso. Ello se confirma en el artículo 10.2 del proyecto, referido a la presentación de candidaturas⁴⁷.

⁴⁶ Véase, *BOAM*, núm. 185, I Legislatura, de 5 de noviembre de 1986, pp. 4338-4343.

⁴⁷ Y que dice así: «Cada candidatura se presentará mediante listas de candidatos, que debe incluir tantos candidatos como Diputados a elegir y, además, debe incluir tres candidatos suplentes, con la expresión del orden de colocación de todos ellos».

Los debates que tuvieron lugar durante la tramitación de la ley se centraron mayormente en las causas de incompatibilidad y en los gastos y subvenciones electorales, despertando poco interés el resto de cuestiones. Únicamente se presentó una enmienda al artículo 18, que fue finalmente aprobada e incluida en el Dictamen de la Comisión de Presidencia y Gobernación⁴⁸ y en el texto final aprobado por la Asamblea⁴⁹. La enmienda, presentada por la Agrupación del PDP, consistía en sustituir, en el apartado 1, la referencia a la «la circunscripción electoral es la provincia» por «la circunscripción es la Comunidad de Madrid»⁵⁰.

La Ley 11/1986 de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid fue aprobada por unanimidad, reflejando el amplísimo acuerdo que existía entre las fuerzas políticas en una materia tan trascendental para el funcionamiento democrático de la institución parlamentaria.

El sistema electoral perfilado por el Estatuto no ha sido objeto de modificación, si bien la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llevada a cabo la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio⁵¹, afectó parcialmente a los artículos 10 y 11. Esta reforma fue significativa en el marco institucional de la Comunidad de Madrid, afectando tanto al Gobierno autonómico y sus mecanismos de control como, fundamentalmente, a la Asamblea⁵². Por lo que se refiere a dichos artículos, la reforma se centró en mejoras técnicas en la redacción, sistematizando el contenido de los mismos, además de modificar algunos aspectos. Así, el artículo 10 se centra en el sistema electoral de la Asamblea, mientras que el artículo 11 se reserva a cuestiones relativas al estatuto de los diputados. La redacción del artículo 10 queda de la siguiente forma:

Artículo 10

1. La Asamblea es elegida por cuatro años mediante sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, atendiendo a criterios de representación proporcional.
2. La Asamblea estará compuesta por un Diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000, de acuerdo con los datos actualizados del censo de población. El mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara en los supuestos previstos en este Estatuto.
4. Una Ley de la Asamblea regulará las elecciones, que serán convocadas por el Presidente de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en este Estatuto.
5. La circunscripción electoral es la provincia.
6. Para la distribución de escaños sólo serán tenidas en cuenta las listas que hubieran obtenido, al menos, el 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos.

⁴⁸ Véase, *BOAM*, I Legislatura, núm. 194, de 3 de enero de 1987, pp. 4449-4453.

⁴⁹ Véase, *BOAM*, I Legislatura, núm. 195, de 8 de enero de 1987, pp. 4465-4470.

⁵⁰ Véase, *DSAM*, I Legislatura, núm. 516, de 12 de diciembre de 1986, p. 11034.

⁵¹ BOE, núm. 162, de 8 de julio.

⁵² También posibilitó la elevación de la capacidad de autogobierno de la Comunidad de Madrid, dentro de los términos de la Constitución, a fin de hacer posibles políticas coordinadas y armonizadas en los distintos sectores de la actividad pública. Véase, AREVALO GUTIÉRREZ, A.; MAZARUELA BERMEJO, A., «El autogobierno de la Comunidad de Madrid...», op. cit., p. 52.

7. Las elecciones tendrán lugar el cuarto domingo de mayo cada cuatro años, en los términos previstos en la Ley que regule el Régimen Electoral General. La sesión constitutiva de la Asamblea tendrá lugar dentro de los veinticinco días siguientes a la proclamación de los resultados electorales.
8. Serán electores y elegibles todos los madrileños mayores de dieciocho años de edad que estén en pleno goce de sus derechos políticos. La Comunidad Autónoma facilitará el ejercicio del derecho de voto a los madrileños que se encuentren fuera de la Comunidad de Madrid.

La reforma, por tanto, no afectó a los elementos básicos del sistema electoral de la Asamblea y, de hecho, ni en el texto originario de la proposición de ley ni en su posterior tramitación se plantearon posibles modificaciones.

También la Ley 11/1986 Electoral de la Comunidad de Madrid ha sufrido varias modificaciones, pero ninguna referida al sistema electoral en sentido estricto⁵³.

De esta manera, las características del sistema electoral de la Asamblea son las siguientes:

— *Composición de la Cámara.* El Estatuto no fija ningún tipo de límite al número de diputados de la Asamblea. El tamaño de la Cámara viene determinado en relación a la población, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10.2, resultando un diputado por cada 50.000 habitantes o fracción superior a 25.000. Según el artículo 8.4 de la Ley Electoral, el Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir. Ello ha producido una oscilación del número de miembros de la Asamblea que ha sido la siguiente:

LEGISLATURA	NÚM. DIPUTADOS
I (1983-87)	94
II (1987-1991)	96
III (1991-1995)	101
IV (1995-1999)	103
V (1999-2003)	102
VI (2003)	111
VII (2003-2007)	111
VIII (2007-2011)	120

⁵³ En concreto, ha sido modificada por: Ley 4/1991, de 21 de marzo, por la que se modifica la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. (BOCM 25 de marzo de 1991); Ley 5/1995, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid (BOCM 30 de marzo de 1995); Ley 15/1995, de 21 de abril, de modificación del artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid (BOCM 4 de mayo de 1995); Ley 12/1998, de 9 de julio, por la que se modifica el artículo 5 de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid (BOCM 13 de julio de 1998); Ley 24/1999 de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 30 de diciembre de 1999); Ley 14/2001, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 28 de diciembre de 2001); Ley 12/2003, de 26 de agosto, de Reforma de la Ley 11/1986, de 16 de diciembre, Electoral de la Comunidad de Madrid. (BOM 27 de agosto de 2003); Ley 4/2006, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOCM 29 de diciembre de 2006).

La tendencia es claramente alcista, como el crecimiento demográfico de la región. Es de destacar que en menos de 10 años (desde 1999 hasta 2007) se haya incrementado en casi un 20 por ciento el número de diputados.

— *Circunscripción electoral.* Según el Estatuto y la Ley Electoral, comprende todo el territorio de la Comunidad de Madrid, coincidente con los límites de la provincia. La magnitud de la circunscripción es, por tanto, muy elevada.

— *Fórmula electoral.* Se utiliza la misma fórmula que opera para el Congreso de los Diputados, por medio de una remisión expresa a la misma en el artículo 18.3 de la Ley Electoral. La fórmula D'Hondt, basada en divisores, ofrece unos resultados absolutamente proporcionales cuando opera sobre circunscripciones de gran tamaño, superiores a 15 escaños.

— *Barrera electoral.* queda fijada en el 5% de los votos válidamente emitidos, según el artículo 10.6 del Estatuto de Autonomía. La eficacia de las barreras electorales está directamente relacionada con el tamaño de la circunscripción. En circunscripciones de tamaño bajo o medio, es la combinación del número de escaños a elegir con la fórmula utilizada la que opera como barrera electoral de las opciones más minoritarias. A medida que aumenta la magnitud de la circunscripción, aumenta también la eficacia de la barrera⁵⁴. Por esta razón, en una circunscripción como la de la Asamblea, con más de 100 diputados a elegir, cobra sentido el establecimiento de la barrera electoral. Pero tampoco llega a afectar de manera sensible a la representación, habida cuenta de que el voto de los madrileños se encuentra muy concentrado en los dos principales partidos (más de un 75%)⁵⁵.

— *Modalidad de voto.* Según el artículo 10.2 de la Ley Electoral, las candidaturas son de lista completa, cerrada y bloqueada. Por tanto, ningún cambio le está permitido hacer al elector, que debe adherirse a la lista que le ofrecen los distintos partidos.

⁵⁴ En contra de este criterio, C. VIDAL PRADO sostiene que «la barrera electoral, en una circunscripción tan grande, tiene poca eficacia (...) sólo tiene sentido en circunscripciones pequeñas, como en las elecciones al Congreso en España». Véase, VIDAL PRADO, C., «La Asamblea de Madrid: El Sistema Electoral», en ÁLVAREZ CONDE, E.; PLAZA DE DIEGO, R. (Dir.), *Derecho Público y Administración de la Comunidad de Madrid: 1983-2008*, Tirant lo Blanch-Instituto Madrileño de Administración Pública, 2008, p. 434. Precisamente, se ha demostrado que en las elecciones al Congreso de los Diputados la barrera electoral es indiferente para todas las circunscripciones, salvo Madrid y Barcelona, las más grandes.

⁵⁵ La barrera electoral del 5% ha sido efectiva en las elecciones de 1983, 1987 y 1991. En 1983 y 1991, el CDS habría obtenido representación si la barrera hubiese sido del 3% y no de un 5%. Si no hubiese barrera, además del CDS, habrían obtenido escaños, en 1983, el PDL (uno); en 1987, el PTE (uno) y los Verdes (uno); en 1991, los Verdes (uno), y en 2007, Los Verdes (uno). Bien es cierto que el apoyo electoral de estos últimos partidos no superaba el 1,12%. Véase, VIDAL PRADO, C., «La Asamblea de Madrid...», op. cit., p. 437, PAJARES MONTOLÍO, E., «El sistema electoral de la Comunidad de Madrid», en PAU I VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Sistema Electoral*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Pamplona, Aranzadi, 1999, p. 474.

2.2. Los rendimientos del sistema electoral de la Asamblea de Madrid

Tras ocho convocatorias electorales parece posible afirmar que el sistema electoral de la Asamblea de Madrid está absolutamente institucionalizado y ofrece unos rendimientos políticos bastante satisfactorios. Ello es así porque ha cumplido razonablemente bien los objetivos que se perseguían. La conjunción de la circunscripción electoral provincial, de elevadísima magnitud, con la atribución de escaños mediante la fórmula D'Hondt, permite desplegar un alto grado de proporcionalidad en los resultados, notablemente más proporcionales que los que resultan en las elecciones generales⁵⁶. De esta manera, ninguna formación política relevante, en términos de apoyo electoral, ha quedado fuera de la Asamblea. La relación entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños no arroja excesivas desviaciones, sobre todo a partir de las elecciones de 1995, cuando el sistema de partidos comienza a asentarse, como puede comprobarse en la siguiente tabla:

	Elecciones 1983		Elecciones 1987		Elecciones 1991		Elecciones 1995	
	% V	% E	% V	% E	% V	% E	% V	% E
PSOE	50,1	54,2	38,6	41,7	36,5	40,6	29,6	31,1
PP	33,9	36,2	31,4	33,3	42,6	46,5	50,6	52,4
IU	8,8	9,6	7,5	7,3	12,0	12,9	16	16,5
CDS	3,1	—	16,6	17,7	3,3	—	—	—
Otros	4,1	—	5,9	—	5,6	—	1,9	—

	Elecciones 1999		Elecciones 2003 (1)		Elecciones 2003 (2)		Elecciones 2007	
	% V	% E	% V	% E	% V	% E	% V	% E
PSOE	36,4	38,2	40	42,3	39,0	40,5	33,5	35
PP	51,1	53,9	46,7	49,5	48,5	51,3	53,2	55,8
IU	7,7	7,8	7,7	8,1	8,5	8,1	8,8	9,1
CDS		—	—	—	—	—	—	—
Otros	2,7	—	3,7	—	2,3	—	2,6	—

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Instituto Madrileño de Estadística.

⁵⁶ Coinciden con ello, entre otros, LÓPEZ NIETO, L., «Realineamiento continuo: especificidades de las elecciones autonómicas en la Comunidad de Madrid», en ALCÁNTARA, M., MARTÍNEZ, A. (Eds.), *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 1998, pp. 432-434; VIDAL PRADO, C., «La Asamblea de Madrid...2, op. cit., pp. 428-432.

Es lógico que los dos principales partidos reciban algún tipo de prima de representación, debido a los votos que se pierden por ir dirigidos a formaciones que no reciben escaños. Sin embargo, la tercera formación (CDS ó IU) siempre ha tenido una representación parlamentaria casi exacta de sus votos.

Por otra parte, este sistema electoral de tan elevada proporcionalidad no ha impedido la formación de gobiernos estables. De las ocho convocatorias electorales, sólo en tres el partido vencedor no ha conseguido la mayoría absoluta (1987,1991, 2003.1). Cuando esto ha ocurrido se ha podido formar gobierno con distintos apoyos parlamentarios, salvo el caso atípico de 2003, en el que fueron otras circunstancias las que impidieron la formación del gobierno.

El comportamiento electoral de los madrileños viene caracterizado por una serie de factores: En la Comunidad de Madrid se registra un alto grado de nacionalización del comportamiento electoral y, aunque exista una arena política propiamente autonómica, existe un gran paralelismo entre el comportamiento electoral en las elecciones generales y autonómicas. En esta comunidad inciden como en ninguna los aspectos nacionales en las elecciones autonómicas. Pero al mismo tiempo, la Comunidad de Madrid tiene un carácter emblemático indudable (por encontrarse en su seno la capital del Estado y por el carácter netamente urbano de su electorado), que la convierten en precursora de los cambios políticos a nivel nacional, si bien con algunas matizaciones⁵⁷.

Los resultados electorales han puesto de manifiesto un alto grado de concentración del voto en los dos principales partidos, superior a la media del resto de Comunidades Autónomas⁵⁸. Además, la inexistencia de partidos regionalistas hace que el número efectivo de partidos electorales y parlamentarios sea bajo, también en términos comparados. Salvo en 1987, sólo tres partidos han obtenido representación parlamentaria, generando así un sistema de partidos que es posible caracterizar como bipartidismo imperfecto. Dicho sistema, pese a su aparente simplicidad por la escasa fragmentación, produce no obstante una alta competitividad y volatilidad del voto⁵⁹.

III. INCONVENIENTES PRESENTES Y DESAFÍOS FUTUROS

Como se ha expuesto, los elementos fundamentales del sistema electoral de la Asamblea de Madrid, y en concreto, la especial modulación de su ámbito territorial, se concretaron en el Estatuto de Autonomía en 1983. La configuración de los mismos estuvo condicionada por el contenido de los Acuerdos

⁵⁷ LÓPEZ NIETO, L., «Realineamiento continuo...», op. cit., pp. 327-328.

⁵⁸ La menor concentración se dio en las elecciones de 1987, con 70% de los votos; el mayor nivel de concentración, un 87,5%, se registró en las elecciones de 1999 y 2003 (mayo).

⁵⁹ Véase, KOSTKA FERNÁNDEZ, E., «Partidos políticos, procesos electorales y sistema de partidos», en LÓPEZ NIETO, L. (Ed.), *La Comunidad de Madrid. Balance de quince años de experiencia autonómica*, Madrid, Istmo, 1999, pp. 145-184.

Autonómicos de 1981 y por la corriente «homogeneizadora», que condujo a que las todas Comunidades Autónomas adoptaran sistemas electorales muy semejantes. Todo el proceso de acceso a la Autonomía y el desarrollo legislativo posterior en materia electoral estuvo presidido por un amplísimo consenso de las fuerzas políticas. Además, los rendimientos políticos del sistema electoral han sido, en general, más que aceptables, permitiendo la consolidación de la Asamblea como institución representativa. Sin embargo, existen algunas cuestiones que merecen, cuando menos, una reflexión.

De los tres factores que conforman el ámbito territorial de la elección (tamaño de la Cámara, determinación geográfica de la circunscripción y método de prorrateo), el más relevante, sin duda, es la concreción del ámbito geográfico, ya que condiciona los efectos que producen los otros dos. En este sentido, la adopción de la provincia como circunscripción, unida a otros elementos, provoca algunos inconvenientes que pueden llegar a cuestionar la calidad de la democracia madrileña⁶⁰.

En primer lugar, el número de diputados de la Asamblea no se encuentra limitado en el Estatuto de Autonomía, pues sólo hay una referencia a la relación entre habitantes diputados. Como ya se ha advertido, sólo Castilla y León contiene una previsión semejante. El resto de Comunidades Autónomas señalan o bien un número fijo de diputados —en la ley o en el Estatuto de Autonomía—, o bien una orquilla que debe concretarse en la ley electoral.

La falta de concreción en este punto ha determinado un crecimiento continuo y sostenido del número de diputados en la Asamblea, en consonancia con el crecimiento de la población madrileña. La previsión es que la población continuará creciendo, más o menos, al mismo ritmo⁶¹. A corto plazo, para las elecciones de 2011, la previsión será de 6.400.000 habitantes, lo que supone una asamblea de 128 diputados. Este dato no sería significativo si no se pusiera en relación con los demás elementos del sistema electoral, con el resto de Comunidades Autónomas, y con las características del sistema de partidos de la Comunidad de Madrid.

En primer lugar, se debe poner en relación con la modalidad de voto. Como es sabido, las candidaturas de lista completa, cerrada y bloqueada impiden al elector realizar cambios en las listas que decide apoyar con su voto. Este modelo implica que el ciudadano no elija sino que se adhiera a los candidatos impuestos por el partido, limitando así el libre ejercicio del derecho de sufragio. Desde

⁶⁰ Es decir, ni «facilitan el ejercicio del derecho del sufragio» o la «participación ciudadana», ni incrementan «la calidad democrática del sistema político» o el «rendimiento de las instituciones», por utilizar los términos con los que se expresó el Gobierno cuando solicitó al Consejo de Estado un Informe sobre las principales propuestas de reforma del régimen electoral general que han sido objeto de debate político y doctrinal. Véase, *Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General*, pp. 2-8. <http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>.

⁶¹ Según las estimaciones sobre el Padrón de habitantes contenidas en la página web del Instituto Nacional de Estadística, para el año 2018 se prevé un crecimiento vegetativo de la población de Madrid de cerca de 400.000 habitantes, a lo que se debe sumar la población inmigrante. Véase, <http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp269&file=inebase&L=>.

el punto de vista de la calidad democrática y desde la necesidad de acercar las instituciones a los ciudadanos, no parece muy conveniente que se le ofrezca al ciudadano una lista de 128 candidatos a la que debe adherirse sin más.

Siendo esta cuestión muy relevante, lo es también el hecho cierto de que la población continuará creciendo y lo deberá hacer la cámara al mismo ritmo, sin límite. Aparte de la inseguridad jurídica que genera, desde luego es censurable desde el punto de vista de la necesaria austeridad y, sobre todo, eficacia de las instituciones. Ello todavía es más notorio si se compara la Asamblea de Madrid con el resto de parlamentos autonómicos. La Comunidad de Madrid es la tercera Comunidad Autónoma con mayor número de habitantes (6.386.962), por detrás de Cataluña (7.475.420) y Andalucía (8.302.923)⁶². La Asamblea de Madrid, con 120 diputados, sólo se ve superada por el Parlamento de Cataluña, que cuenta con 135 diputados. El Parlamento andaluz tiene 109 diputados. Pero en Cataluña existen cuatro circunscripciones y hay hasta cinco partidos con representación parlamentaria, y en Andalucía es necesario dotar de representación a ocho provincias.

Sin duda, parecería muy razonable esta articulación del tamaño de la Asamblea —variable en función de la población— si el sistema electoral se basara en varias circunscripciones. Permitiría asegurar la adecuada representación de cada una de ellas, garantizando la igualdad del derecho de voto, como sucede en Castilla León. Pero no es el caso de la Comunidad de Madrid, que ve crecer el número de representantes, elegidos todos en el mismo marco territorial.

También se consideraría adecuada la configuración actual si el sistema de partidos contara con partidos de carácter regionalista que fuera necesario integrar, o con una pluralidad de partidos. Pero tampoco es el caso de la Comunidad de Madrid, donde el sistema de partidos se conceptualiza como de bipartidismo imperfecto con una escasísima fragmentación.

Todas estas consideraciones nos llevan a afirmar que uno de los desafíos más importantes que presenta el sistema electoral actual en la Comunidad de Madrid es la necesidad de limitar de alguna forma el tamaño de la Asamblea.

Otro de los inconvenientes es la aparente incoherencia que existe en la regulación de la circunscripción en la Comunidad de Madrid. Siguiendo la interpretación que el Tribunal Constitucional ha realizado en relación con el artículo 152.1 CE: al adoptar una Asamblea, «como la que prevé» dicho artículo, se debe también cumplir las prescripciones del mismo, es decir, sistema proporcional y adecuada representación de las distintas zonas del territorio. Eso, al menos, es lo que han venido asumiendo todas las Comunidades Autónomas. Lo que no se explica es por qué es posible asumir el criterio de representación proporcional, que aparece como incuestionable para parte de la doctrina⁶³, pero no el de la representación de las distintas zonas del territorio, estando ambos especificados en el mismo artículo. La ambigüedad evidente del concepto de «zona», permite que pueda ser interpretado de distinta forma, pero sería

⁶² Datos tomados del último censo oficial. <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do>.

⁶³ Véase, al respecto, el epígrafe 1.2. del presente artículo.

difícil negar que no implique «dividir, organizar y distribuir el cuerpo electoral autonómico sobre una base territorial»⁶⁴. Así, si todas las Comunidades deben aceptar los postulados del artículo 152.1 CE, deberá asumirse con todas las consecuencias, y permitir la representación adecuada de todas las zonas del territorio (que, evidentemente, no se identifican con las provincias). Ello conduce a cuestionar la posibilidad de establecer una única circunscripción, pues no sería acorde con dicha representación.

No obstante, desde nuestro punto de vista, el artículo 152.1 CE no puede generalizarse a todas las Comunidades Autónomas, pues va expresamente dirigido a las que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151. Pero resulta algo incoherente, cuando menos, defender que el sistema proporcional es imperativo, por razones de homogeneidad, y no defender que se deba representar a todas las zonas del territorio⁶⁵.

En cualquier caso, lo cierto es que la Comunidad de Madrid es, a día de hoy, una realidad social y geográficamente compleja, muy distinta a la que era en 1983. La población es mayoritariamente urbana, pese a residir en núcleos que podrían caracterizarse como rurales por su escasa densidad, debido a que se trata de núcleos residenciales (i.e. zonas del oeste y noroeste de la Comunidad). Existe una importante zona al sur de la Comunidad que cuenta con municipios de tamaño mediano y grande (i.e. Corredor del Henares). El municipio de Madrid posee una indudable entidad propia. Y, en fin, toda la sierra norte, que aún conserva las características de las zonas rurales. ¿Es conveniente, todavía, considerar a la Comunidad como un todo monolítico?, ¿Tiene sentido que se trate de forma indiscriminada a toda la población madrileña, habida cuenta de las importantes diferencias que existen en las distintas zonas? Creemos que esta realidad social es insoslayable si se desea atender los intereses desagregados de los habitantes de la Comunidad.

En tercer lugar, otra de las cuestiones que llaman la atención y que no deja de ser también un inconveniente —quizá meramente formal— es la adopción de la fórmula D'Hondt por expreso reenvío normativo. Cuando el artículo 18.3 de la Ley electoral señala que la asignación de escaños «se hará en la forma establecida por la Ley Orgánica de Régimen Electoral General para la atribución de escaños de Diputado del Congreso en las circunscripciones provinciales», se está haciendo dejadez de una competencia claramente autonómica, como es la de adoptar la fórmula electoral propia. Pero además, plantea el problema de que cualquier hipotética reforma en la fórmula electoral del Congreso se aplicaría automáticamente a la de la Asamblea, sin que ésta tuviera siquiera la oportunidad de pronunciarse sobre ello⁶⁶. Es evidente que dicha situación es casi inconcebible, pero no deja de ser una incertidumbre más.

⁶⁴ GAVARA DE CARA, J. C., «La distribución de competencias...», op. cit., p. 50.

⁶⁵ De hecho, el propio Estatuto de Autonomía omite, quizá intencionadamente, la «adecuada representación de las distintas zonas del territorio» cuando define el sistema electoral de la Asamblea (art. 10).

⁶⁶ Véase, PAJARES MONTOLÍO, E., «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 22-23, mayo-diciembre, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 2004, p. 488.

Por último, creemos conveniente poner de relieve, una vez más, el resultado que ofrece la combinación de una circunscripción de cerca de 120 diputados (la de mayor magnitud de todos los procesos electorales españoles), con la utilización de un mecanismo de listas de candidatos cerradas y bloqueadas. Desde el punto de vista jurídico, no parece que se conjugue bien ni con el libre ejercicio del derecho de sufragio —activo y pasivo— ni con la prohibición del mandato imperativo (art. 10.3 Estatuto de Autonomía). Y ello porque el elector no puede expresar con un mínimo de libertad sus preferencias, tampoco el candidato puede presentarse si no es respaldado por el aparato del partido. El elector vota a un partido político, pero el escaño pertenece al candidato que resulta electo. Esta contradicción, de difícil solución, está presente en todos los procesos electorales españoles con excepción del Senado, pero en el ámbito autonómico madrileño adquiere unas dimensiones dignas de consideración.

IV. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA

La presencia de ciertos inconvenientes en la regulación del marco territorial de las elecciones a la Asamblea de Madrid obliga a plantearse, al menos en el campo de las meras hipótesis, algunas posibles reformas.

4.1. Propuestas planteadas desde el ámbito político y académico

Los buenos rendimientos políticos del sistema electoral madrileño han favorecido la ausencia de voces críticas con el sistema por parte de la doctrina, muy numerosas sin embargo respecto a las elecciones generales. Los reproches se han centrado principalmente en la cuestión de las listas, habida cuenta del considerable número de candidatos que figuran en ellas y la escasa libertad que se otorga al elector. De hecho, las propuestas de reforma han procedido fundamentalmente de los partidos políticos, concretamente del Partido Popular, y de algún autor especializado.

Las soluciones planteadas desde el sector académico sugieren la adopción de algún mecanismo de apertura de listas, mediante voto preferencial, o incluso la introducción de un sistema electoral proporcional personalizado, al estilo del sistema electoral alemán⁶⁷. Éste último modelo implica dos ámbitos electorales: uno para efectuar el reparto de escaños entre los partidos, de carácter proporcional y en circunscripciones plurinominales, y otro para seleccionar a los candidatos, de carácter mayoritario y con distrito

⁶⁷ Véase, por ejemplo, VIDAL PRADO, C., «La asamblea de Madrid...», op. cit., pp. 438-440. Este autor también aboga por la reducción o incluso la supresión de la barrera electoral, con el fin de permitir la representación de partidos minoritarios en la Asamblea. En nuestra opinión, no parece necesario ampliar todavía más la proporcionalidad del sistema, ya de por sí notable, pues no existe una demanda social en ese sentido y las consecuencias en la gobernabilidad serían impredecibles.

uninominal. Parece que podría llevarse a cabo dicha reforma sin necesidad de modificar el Estatuto de Autonomía, pues en realidad la circunscripción seguiría siendo la provincia, si bien la selección de los candidatos se haría en otros ámbitos territoriales. El principal escollo de esta propuesta radica en la determinación de los distritos uninominales, cuyo diseño pudiera conllevar ciertos riesgos de *gerrymandering* y requeriría una continua revisión en función de los cambios en la población de cada distrito, para garantizar la igualdad del voto. No obstante, las características de este tipo de sistema electoral parecen absolutamente idóneas para paliar algunas deficiencias del sistema electoral madrileño.

En el ámbito político, se han llegado a proponer varias reformas de contenidos bien diversos, todas sin mucho éxito.

La primera batería de reformas fue planteada por el entonces Presidente de la Comunidad, Ruiz-Gallardón, en su discurso de investidura de 1995⁶⁸. Con la intención de «acercar los elegidos a los electores, estableciendo una mayor cercanía entre los ciudadanos y sus instituciones», planteaba una modificación de la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid que introdujera la facultad del ciudadano de «optar no sólo por una u otra de las distintas candidaturas que presentan las formaciones políticas, sino además por elegir directamente a los distintos candidatos que cada formación política presente». Dicho objetivo se podría conseguir «mediante la apertura de las listas electorales, que en estos momentos son cerradas y bloqueadas, o bien mediante el establecimiento de un sistema electoral de distritos uninominales, siguiendo el modelo anglosajón. La segunda de las fórmulas exigiría la reforma del Estatuto de Autonomía, y la primera no. Tampoco es descartable una fórmula mixta en la que de la circunscripción única actual pasáramos a cinco circunscripciones electorales en el territorio de nuestra Comunidad, complementando esta modificación con la apertura de las listas electorales».

Desde luego, se advertía que cualquier tipo de iniciativa debería contar con el consenso de los tres grupos parlamentarios presentes en la Cámara. Precisamente, la falta de acuerdo entre los grupos condujo al fracaso de cualquier intento de reforma durante esa legislatura⁶⁹.

De las tres líneas de reforma apuntadas (desbloqueo de listas, sistema mayoritario en distrito uninominal y división de la Comunidad en circunscripciones), sólo la primera podría realizarse sin modificar el Estatuto de Autonomía. En las otras dos sería necesario modificar el artículo 10 para incluir las novedades. Con independencia de los requisitos formales para acometer estos cambios, el problema continúa siendo el mismo: la división de los distritos o circunscripciones que,

⁶⁸ Véase, *DSAM*, núm. 2, IV Legislatura, 27 de junio de 1995, p. 13.

⁶⁹ Parece que se celebró un Seminario para estudiar dichas propuestas en diciembre de 1995, pero no se llegó a ninguna propuesta formal. Véase, AGUIAR DE LUQUE, L., «La actividad de las Comunidades Autónomas. Madrid», en AJA, E. (Dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1995*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, p. 368.

lógicamente, podría suscitar recelos entre las fuerzas políticas⁷⁰. Este problema es aún más acusado si lo que se desea es establecer distritos uninominales, que requieren un diseño apolítico y una revisión continua. Por otra parte, algunos dudan de la constitucionalidad de implantar un sistema mayoritario en una Comunidad, en aplicación del artículo 152.1 CE⁷¹.

La otra propuesta desde el ámbito político se anunció por parte de la Presidenta Aguirre en su discurso de investidura en noviembre de 2003, aunque se trataba de una cuestión que se incluía en el programa electoral del Partido Popular⁷².

Enmarcadas en una batería de propuestas para mejorar el funcionamiento democrático de las instituciones, se plantearon dos reformas: la división de la Comunidad de Madrid en circunscripciones y la apertura de las listas. Respecto a la primera, se argumentó que «presentar ante los electores una lista de 111 candidatos a Diputados es una invitación a que los ciudadanos voten sin conocer mínimamente a los que se presentan. En estos momentos, el voto de los ciudadanos se rige únicamente por la garantía y la confianza que les ofrece el partido. Con el actual sistema, el ciudadano se desentiende de los nombres y de las personas concretas que los partidos les presentamos. (...) es mucho más lógico, más democrático y más útil dividir la Comunidad de Madrid en circunscripciones que agrupen a los ciudadanos por proximidad geográfica, como ya ocurre en las elecciones autonómicas de Baleares, de Asturias, de Murcia, y en las Juntas Generales de Vizcaya, de Álava y de Guipúzcoa. Estas nuevas circunscripciones podrían ser diez o doce, de aproximadamente medio millón de habitantes cada una. Las listas que los partidos presentasen en esas nuevas circunscripciones tendrían nueve o diez nombres de candidatos, y, frente a los 111 de ahora, serían susceptibles de ser mucho mejor controladas por los electores, que podrían conocer mejor a los candidatos».

En la misma línea se defendió la apertura de listas: «Esta medida aumentará el grado de participación de los ciudadanos en la elección de sus representantes. Se trata de que los electores elijan, seleccionen a los que de verdad quieren que sean sus representantes y corrijan, si es su deseo, la oferta cerrada que ahora les hacemos los partidos. (...) Si, como he propuesto antes, contamos con circunscripciones más pequeñas, el desbloqueo de las listas será mucho más fácil de articular».

Ambas propuestas se ofrecían de manera conjunta, si bien podrían también contemplarse por separado. Respecto a los requisitos formales, la división de la Comunidad en circunscripciones requiere la reforma del Estatuto de Autonomía, mientras que los cambios en las listas sólo afecta a la Ley Electoral. En todo caso, resulta impensable una reforma del sistema sin el acuerdo de todas las fuerzas políticas.

⁷⁰ Se ha planteado la posibilidad de utilizar demarcaciones preexistentes, como los partidos judiciales, pero no existe suficiente equilibrio demográfico entre ellas, con lo que requeriría algunos ajustes. Véase, PAJARES MONOTOLÍO, E., «El sistema electoral...», op. cit., p. 279.

⁷¹ *Ibid.*, p. 276.

⁷² Véase, *DSAM*, núm. 2, VII Legislatura, 19 de noviembre de 2003, pp. 25-26.

En esta ocasión, parece que hubo una mayor predisposición a los cambios, quizá impulsada por los acontecimientos que tuvieron lugar en junio de 2003, cuando dos diputados socialistas impidieron la consolidación de la mayoría progresista en la Asamblea y se tuvieron que convocar nuevas elecciones⁷³. Como consecuencia de ello se constituyó en el seno de la Comisión de Estatuto de Autonomía, Reglamento y Estatuto del Diputado una «Ponencia encargada de analizar los vínculos jurídicos entre los diputados y los Grupos Parlamentarios, las distintas posibilidades de integración de los diputados en el Grupo Mixto, la posibilidad de creación de la figura del Diputado no adscrito, la modificación de la normativa reguladora de las Comisiones de Investigación, y otras cuestiones referidas al régimen electoral de la Comunidad de Madrid»⁷⁴

Los trabajos de dicha Ponencia no se hicieron públicos y lo cierto es que no se llegó a ningún acuerdo, por la oposición de los grupos Socialista y de Izquierda Unida a las reformas propuestas por el Grupo Popular. Pero en esta ocasión se perfilaron con más detalle las propuestas genéricas anunciadas. Así, el Grupo Popular presentó un escrito a la Mesa de la Asamblea para su estudio por la Ponencia el 20 de octubre de 2004, en cuyo apartado 4 exponía sus propuestas en materia electoral, que resumidamente venían a ser las siguientes:

- La división del territorio de la Comunidad en varias circunscripciones tiene como objeto acercar a los diputados y electores en la Asamblea de Madrid y facilitar un mayor conocimiento de los representantes. Junto a ello, las importantes diferencias demográficas y geográficas existentes en la Comunidad, hacen aconsejable su división, de forma que las distintas áreas de la región tengan representantes de su propia circunscripción y potenciar así el reequilibrio territorial de la región.
- Se propone dividir la Comunidad de Madrid en 11 circunscripciones, manteniendo el equilibrio político actual, lo que supone equilibrar el ratio diputado-habitantes, y el equilibrio social —se definen áreas que tiene intereses parecidos y geográficamente próximas—.
- La propuesta se concreta en varios elementos:
 - a) Fijación del número de diputados de la Asamblea en 122 (censo 2007)
 - b) Mantenimiento de la barrera electoral del 5% de votos válidos emitidos en el conjunto de la Comunidad. No se establecen barreras en el nivel de circunscripción.

⁷³ De hecho, el candidato socialista Rafael SIMANCAS declaró durante la campaña de octubre de 2003 que «Después de lo que ha pasado creo que hay que introducir cambios en la Ley Electoral (...) Las reformas de la Ley Electoral van encaminadas a acercar los diputados a los ciudadanos y que los ciudadanos puedan exigirles porque los conozcan y los hayan elegido».

http://www.telemadrid.es/contenidos/html/elcirculo/pagina_esperanzaaguirre8.htm

⁷⁴ Véase, Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, en sesión celebrada el 31 de mayo, *BOAM*, núm. 39, de 3 de junio de 2004.

- c) Se asigna un diputado fijo a cada circunscripción y resto, 111, en función de su población, mediante la regla de restos mayores.
- Las circunscripciones se definen de la siguiente manera (de acuerdo con el censo de 2003). Serían 6 dentro del municipio de Madrid y cinco para el resto de la región. Las magnitudes oscilan entre 7 (Madrid municipio-Norte, con 325.000 habitantes) y 14 (Madrid municipio Sudoeste, con 740.000 habitantes). Así:
1. Madrid municipio Centro-Norte. 9 escaños (438.869 habitantes). Chamartín, Tetuán y Chamberí.
 2. Madrid municipio Centro-Sur. 12 escaños (560.904 habitantes). Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca.
 3. Madrid municipio-Norte. 7 escaños (323.826 habitantes). Fuencarral-El Pardo, Moncloa-Aravaca.
 4. Madrid municipio-Este. 12 escaños (561.912 habitantes). Ciudad-Líneal, Hortaleza, San Blas, Barajas.
 5. Madrid municipio-Sudoeste. 14 escaños (744.988 habitantes). Latina, Carabanchel, Usera, Villaverde.
 6. Madrid municipio-Sudeste. 10 escaños (462.224 habitantes). Puente de Vallecas, Moratalaz, Villa de Vallecas, Vicálvaro.
 7. Comunidad de Madrid-Norte. 10 diputados (440.038 habitantes)
 8. Comunidad de Madrid-Este y Corredor del Henares. 13 diputados (600.086 habitantes)
 9. Comunidad de Madrid-Sur. 13 diputados (591.616 habitantes)
 10. Comunidad de Madrid-Sur metropolitano y zona de Aranjuez. 12 diputados (573.848 habitantes)
 11. Comunidad de Madrid-Oeste y Sudoeste. 10 diputados (404.005 habitantes)
- Respecto al desbloqueo de listas, se propone el desbloqueo simple, mantenido el carácter cerrado de las listas, pero permitiendo al elector indicar uno o varios candidatos preferidos. De esta forma, el orden de colocación lo decide el elector con sus preferencias. Los candidatos de la lista se presentan por orden alfabético.

Estas reformas fueron abiertamente rechazadas por el resto de Grupos y parece que el debate quedó bloqueado. Se publicaron por aquel entonces algunas extrapolaciones de resultados electorales con datos de las elecciones de mayo 2003, que daban como resultado la mayoría absoluta del Partido Popular, con 63 escaños. El PSOE obtendría 54 e IU conseguiría 5⁷⁵. En este punto conviene advertir que las simulaciones sobre resultados electorales ya conocidos suelen ser poco fiables, porque no tiene en cuenta ni los efectos mecánicos de las reformas que se introducen, ni tampoco los psicológicos. Con certeza, el

⁷⁵ De acuerdo con dichos cálculos, el PP obtendría más de 5 puntos porcentuales de ventaja con respecto al porcentaje de voto (47,7% de votos y 51,6% de escaños). Véase, *El País*, 20 octubre de 2005, p. 3 (Madrid).

comportamiento del electorado madrileño habría variado de manera considerable de existir una configuración tan distinta.

En lo que interesa, parece que esta distribución territorial respeta el equilibrio demográfico, pues todas las circunscripciones tienen alrededor de 46.000 habitantes por diputado, y aunque hay diferencias, éstas no son de mucha entidad. El problema reside en que el tamaño de las circunscripciones no es suficientemente amplio como para desplegar la misma proporcionalidad que existe en la actualidad. Sin duda, la formación más perjudicada sería IU. Quizá por esta razón, y en base a distintos cálculos electorales, se rechazó la propuesta.

4.2. Propuestas de reforma que se sugieren

Teniendo presente que cualquier reforma del sistema electoral debe contar con el apoyo del mayor número de fuerzas políticas, que debe perseguir sólo la mejora de aquellos aspectos problemáticos, y evitar repercutir en otros que funcionan bien, se plantean a continuación algunas sugerencias, más o menos elaboradas.

4.2.1. *Tamaño de la Cámara*

Parece muy conveniente fijar, de una vez por todas, el tamaño máximo de la Asamblea. Ya se han explicado más arriba las razones que lo sustentan. Para ello se podría introducir en el Estatuto de Autonomía alguna referencia a los límites mínimo y máximo de la Cámara, de forma semejante al artículo 68 CE. Sería el legislador el que concretaría el número exacto, teniendo en cuenta la mayor flexibilidad de esta norma para revisar ese elemento con relativa facilidad. Según el último censo de población, la Comunidad de Madrid tiene 6.386.962 habitantes⁷⁶. Con las reglas actuales tendríamos una Asamblea de 128 miembros. Parece sensato establecer como límite máximo los 130 diputados y como límite mínimo los 120 actuales, de forma que el tamaño medio se pudiera fijar en 125.

Antes de la convocatoria de las elecciones de 2007, la anterior Presidenta de la Asamblea, Concepción Dancausa, manifestó que se debería «fijar en un futuro el tope de diputados, ante las previsiones de crecimiento de la población. Las expectativas de aumento nos obligarían a cambiar de edificio, lo que no tiene sentido»⁷⁷

En todo caso, es posible que esta medida no encontrara grandes reparos por parte de los partidos políticos, pues es inocua respecto de la relación de fuerzas en la Cámara.

⁷⁶ Son datos del padrón continuo de habitantes. El último censo oficial se refiere a datos del 2008.

⁷⁷ Tras la obras efectuadas en 2007 la Asamblea cuenta con espacio para 127 diputados, al haberse ampliado con 16 asientos más. <http://www.elpais.com/buscar/la-asamblea-tendra-nueve-diputados-mas-al-crecer-el-padron-con-450000-habitantes>.

4.2.2. División en circunscripciones

Se podría plantear la división de la Comunidad de Madrid en circunscripciones grandes que permitieran garantizar la representación de las distintas zonas del territorio. Para ello, sería útil partir de divisiones preexistentes sin significación política alguna. Una referencia en este sentido la encontramos en las zonas NUTS. Eurostat creó la Nomenclatura de las Unidades Territoriales Estadísticas (NUTS) hace más de 25 años con el fin de proporcionar una manera única y uniforme de desglosar las unidades territoriales a la hora de elaborar estadísticas regionales para la Unión Europea⁷⁸.

El Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, en consenso con los diferentes organismos de la Comunidad de Madrid implicados en estas cuestiones, ha elaborado una zonificación estadística NUTS4, que se convierte en oficial del Instituto, para desagregaciones territoriales superiores a la municipal. Estas zonas son las siguientes (Los municipios que incluye cada zona se adjuntan en el Anexo I):

ZONAS ESTADÍSTICAS	POBLACIÓN
Madrid	3.213.271
Norte Metropolitano	298.367
Este Metropolitano	614.280
Sur Metropolitano	1.234.877
Oeste Metropolitano	439.740
Sierra Norte	37.609
Nordeste Comunidad	53.063
Sudeste Comunidad	92.666
Sudoeste Comunidad	98.894
Sierra Sur	32.227
Sierra Central	156.644
TOTAL	6.271.638

Fuente: Instituto Madrileño de Estadística

⁷⁸ Véase, Reglamento (CE) n° 1059/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por el que se establece una nomenclatura común de unidades territoriales estadísticas (NUTS) (Diario Oficial n° L 154 de 21/06/2003).

Una hipotética reforma podría partir de la delimitación de las zonas NUTS, que tienen la ventaja de ser políticamente neutrales. Es evidente que habida cuenta de la disparidad de población existente en las zonas, sería necesario reunir a varias zonas para formar las circunscripciones.

Con este planteamiento, el problema fundamental es el municipio de Madrid. Dicho municipio cuenta con aproximadamente el 50% de la población de la Comunidad, más de tres millones de habitantes. El dilema que se plantea está en dividir o no dividir el municipio en circunscripciones. En nuestra opinión, no tendría sentido dividir la ciudad para las elecciones autonómicas, cuando para las locales se utiliza como circunscripción única. Pero, habida cuenta del desequilibrio entre Madrid y el resto de la región, podría plantearse alguna división tomando como base los distritos de la capital.

En todo caso, las circunscripciones deberían contar con, al menos, 20 diputados, de forma que puedan desplegar adecuadamente los efectos proporcionales. Se podría asignar uno o dos disputados a cada circunscripción para asegurar el equilibrio territorial, aunque ello conlleva una merma en el principio de igualdad del voto. No sería necesario introducir nuevas barreras electorales, sino que se continuaría con la barrera del 5% en el nivel regional.

Esta medida podría ir acompañada de algún mecanismo de apertura de listas.

A modo de sugerencia, y pudiendo servir como base para ulteriores investigaciones, se propone la siguiente división. Se ha utilizado el censo de 2008, que arroja un total de habitantes en la Comunidad de Madrid de 6.271.638. Con la actual legislación habría que elegir a un total de 126 diputados.

Circunscripciones que se proponen. Censo 2008

1. **Sierra Norte, Norte Metropolitano, Sierra Central, Sierra Sur y Oeste Metropolitano:** 964.587 habitantes. **Esaños: 20**
2. **Sudoeste de la Comunidad y Sur Metropolitano.** 1.333.771 habitantes. **Esaños: 27**
3. **Este Metropolitano, Nordeste de la Comunidad y Sudeste de la Comunidad.** 760.009 habitantes. **Esaños: 16**

Municipio de Madrid: 3.213.271:

4. **Centro:** Distritos: Centro, Arganzuela, Retiro, Salamanca, Chamartín, Tetuán y Chamberí. 1.005.236 habitantes. **Esaños: 20**
5. **Periferia Norte:** Fuencarral. El Pardo, Moncloa-Aravaca, Ciudad Lineal, Hortaleza, Barajas, Moratalaz y San Blas. 1.032.346 habitantes. **Esaños: 21**
6. **Periferia Sur:** Latina, Carabanchel, Usera, Puente Vallecas, Villaverde, Villa de Vallecas y Vicalvaro: 1.101.402 habitantes. **Esaños 21**

Esta división de la Comunidad en seis circunscripciones posee varias ventajas. Las zonas, al ser grandes, permiten configurar circunscripciones de tamaño con-

siderable. Las zonas NUTS que se agrupan lo hacen con otras de su entorno geográfico, sin que haya peligro de agrupaciones «forzadas». Madrid capital, debido a su peso demográfico se debería dividir en tres circunscripciones, pero que son fácilmente identificables: Centro, Periferia Sur y Periferia Norte. Otra posibilidad sería mantener a Madrid capital como circunscripción, pero tendría 62 de los 126 escaños. Esto significaría un fuerte desequilibrio con el resto de circunscripciones.

Evidentemente, esta propuesta debe valorarse desde el punto de vista político y examinar si conduce a grandes cambios en los resultados electorales. No obstante, con este reparto no creemos que se produjeran beneficios ni perjuicios importantes a ninguna de las tres fuerzas políticas con representación en la Asamblea y ello porque la magnitud de las circunscripciones, combinada con el apoyo electoral recibido por las distintas fuerzas políticas en cada zona NUTS, permiten asegurar que el reparto de escaños no sería muy diferente al que resulta con el sistema en vigor⁷⁹.

Sin embargo, las ventajas son más que evidentes, pues permite una adecuada representación de las distintas zonas del territorio, acerca a electores y representantes y contribuye, en definitiva, a una mejora en la percepción de las instituciones democráticas.

4.2.3. *Fórmula electoral*

Resulta necesario introducir en la ley electoral una mención expresa a la fórmula de atribución de escaños, suprimiendo el reenvío normativo vigente en la actualidad. No se trata de experimentar nuevas fórmulas, sino de precisar cuál es la que rige para las elecciones de la Asamblea. La fórmula D'Hondt produce unos efectos bastantes proporcionales si opera en circunscripciones grandes, como es el caso.

4.2.4. *Modalidad de voto*

Si se mantiene el actual sistema, sería conveniente la articulación de algún mecanismo de personalización del voto. A medida que aumenta el número de candidatos, aumenta también la distancia entre los electores y sus representantes. La confección de listas de tan numerosas dificulta en ocasiones la selección de candidatos por parte de los partidos y, sobre todo, produce una sensación de descontrol y desafección por parte de la ciudadanía que se debería evitar.

Por ello, salvo que se articule algún tipo de división territorial, convendría plantear al menos el desbloqueo de listas, o incluso el sistema de voto preferencial. Todo ello contribuiría a que las campañas electorales fueran más per-

⁷⁹ Los resultados electorales de las distintas convocatorias, desagregados por zonas NUTS, se pueden consultar en <http://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/general/otros/eleccionescmasasamblea.htm>.

sonales y los candidatos se hicieran más presentes en el electorado, en lugar de trasladar todo el peso de la campaña a los aparatos de los partidos.

En todo caso, los posibles cambios a introducir en la normativa electoral o en el Estatuto de Autonomía deben estar muy consensuados y ofrecer garantías de que el sistema no empeorará lo que ahora funciona bien, sino que servirá para mejorar los aspectos problemáticos que se detectan en el sistema electoral.

V. ANEXO I. MUNICIPIOS QUE INTEGRAN LAS ZONAS ESTADÍSTICAS NUTS DE LA COMUNIDAD DE MADRID⁸⁰

ZONA NUTS	MUNICIPIOS
Municipio de Madrid	Madrid
Norte Metropolitano	Alcobendas Algete Cobeña San Agustín del Guadalix San Sebastián de los Reyes Tres Cantos
Este Metropolitano	Ajalvir Alcalá de Henares Arganda del Rey Coslada Mejorada del Campo Paracuellos de Jarama Rivas-Vaciamadrid San Fernando de Henares Torrejón de Ardoz Velilla de San Antonio

⁸⁰ Los datos se han tomado del Instituto Madrileño de Estadística.

ZONA NUTS

MUNICIPIOS

Sur Metropolitano

Alcorcón
Aranjuez
Ciempozuelos
Fuenlabrada
Getafe
Humanes de Madrid
Leganés
Móstoles
Parla
Pinto
San Martín de la Vega
Valdemoro

**Oeste
Metropolitano**

Boadilla del Monte
Brunete
Collado Villalba
Galapagar
Hoyo de Manzanares
Majadahonda
Pozuelo de Alarcón
Rozas de Madrid (Las)
Torrelodones
Villanueva de la Cañada
Villaviciosa de Odón

Sierra Norte

Acebeda (La)
Alameda del Valle
Atazar (El)
Berzosa del Lozoya
Berrueco (El)
Braojos
Buitrago del Lozoya

ZONA NUTS**MUNICIPIOS**

Bustarviejo
Cabanillas de la Sierra
Cabrera (La)
Canencia
Cervera de Buitrago
Garganta de los Montes
Gargantilla del Lozoya y
Pinilla de Buitrago
Gascones
Guadalix de la Sierra
Hiruela (La)
Horcajo de la Sierra
Horcajuelo de la Sierra
Lozoyuela-Navas-Sieteiglesias
Madarcos
Montejo de la Sierra
Navalafuente
Navarredonda y San Mamés
Patones
Pedrezuela
Pinilla del Valle
Piñuecar-Gandullas
Prádena del Rincón
Puebla de la Sierra
Puentes Viejas
Rascafría
Redueña
Robledillo de la Jara
Robregordo
Serna del Monte (La)
Torremocha de Jarama
Valdemanco
Vellón (El)
Venturada
Villavieja del Lozoya

ZONA NUTS

MUNICIPIOS

Nordeste

Comunidad

Camarma de Esteruelas
Daganzo de Arriba
Fresno de Torote
Fuente el Saz de Jarama
Meco
Molar (El)
Ribatejada
Talamanca de Jarama
Valdepiélagos
Valdetorres de Jarama

Sudeste Comunidad

Ambite
Anchuelo
Belmonte de Tajo
Brea de Tajo
Campo Real
Carabaña
Colmenar de Oreja
Corpa
Chinchón
Estremera
Fuentidueña de Tajo
Loeches
Morata de Tajuña
Nuevo Baztán
Olmeda de las Fuentes
Orusco de Tajuña
Perales de Tajuña
Pezuela de las Torres
Pozuelo del Rey
Santorcaz
Santos de la Humosa (Los)
Tielmes
Titulcia

ZONA NUTS**MUNICIPIOS**

Torres de la Alameda
 Valdaracete
 Valdelaguna
 Valdilecha
 Valverde de Alcalá
 Villaconejos
 Villalbilla
 Villamanrique de Tajo
 Villar del Olmo
 Villarejo de Salvanes

**Sudoeste
 Comunidad**

Alamo (El)
 Aldea del Fresno
 Arroyomolinos
 Batres
 Casarrubuelos
 Cubas de la Sagra
 Griñón
 Moraleja de Enmedio
 Navalcarnero
 Quijorna
 Serranillos del Valle
 Sevilla la Nueva
 Torrejón de la Calzada
 Torrejón de Velasco
 Villa del Prado
 Villamanta
 Villamantilla
 Villanueva de Perales

Sierra Sur

Cadalso de los Vidrios
 Cenicientos
 Colmenar del Arroyo
 Chapinería

ZONA NUTS

MUNICIPIOS

Fresnedillas de la Oliva
Navalagamella
Navas del Rey
Pelayos de la Presa
Robledo de Chavela
Rozas de Puerto Real
San Martín de Valdeiglesias
Santa María de la Alameda
Zarzalejo

Sierra Central

Alpedrete
Becerril de la Sierra
Boalo (El)
Cercedilla
Colmenarejo
Collado Mediano
Escorial (El)
Guadarrama
Manzanares El Real
Miraflores de la Sierra
Molinos (Los)
Moralzarzal
Navacerrada
San Lorenzo de El Escorial
Soto del Real
Valdemorillo
Villanueva del Pardillo