

La inercia en los antecedentes y el desarrollo del artículo 68 de la Constitución española

David Ortega Gutiérrez

Profesor Doctor de Derecho Constitucional
del Centro Universitario Francisco de Vitoria, UCM

SUMARIO I. INTRODUCCIÓN.—II. LA INFLUENCIA DE UNA COYUNTURA HISTÓRICO-POLÍTICA.—III. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL.—IV. LA LEY ORGÁNICA 5/1985. CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA.—V. DISTORSIONES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.—VI. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCION

Desde los inicios de su elaboración, el actual sistema electoral ha tenido la dificultad adicional de ir configurándose a la vez que nuestra transición democrática se iba desarrollando y consolidando.

Por ello, a la hora de realizar un estudio sobre los distintos factores que determinaron y configuraron la elaboración y el posterior desarrollo del artículo 68 de nuestra Constitución, es importante tener presente la especial coyuntura política e histórica que en aquellos momentos se estaba viviendo en España¹.

Por lo general, han sido bastantes las críticas vertidas sobre el sistema electoral español, algunas de ellas con bastante fundamento. Sin embargo, no han sido muchos los autores que al valorar el sistema electoral español hayan tenido en cuenta las grandes dificultades que éste tenía que solventar, dado, como ya hemos señalado, el delicado mo-

¹ Las fechas más importantes a retener son el 18 de noviembre de 1976, día en el que se aprueba la Ley para la Reforma Política, en cuya disposición transitoria primera se incluirán algunas de las pautas principales que vendrían a regir el futuro régimen electoral; el Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, sobre normas electorales; la Constitución española de 1978 con sus artículos 68 y 69, principalmente y, por último, la Ley Orgánica 5/85, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

mento histórico-político que caracterizó a España en esos años importantes de la transición.

En relación con la trascendencia del momento histórico que un determinado país vive a la hora de discutir sobre su sistema electoral, Nohlen advierte de forma bastante acertada que «las generalizaciones que no toman en consideración las contingencias temporales, así como las espaciales, no suelen producir resultados significativos en este campo del análisis político porque tales afirmaciones ahistóricas no son consistentes analíticamente ni viables políticamente».²

De forma aún más clara, si cabe, y refiriéndose en esta ocasión al caso concreto del sistema electoral español, el mismo autor señala que se «debe tomar en cuenta el contexto sociopolítico de un proceso de cambio de régimen, llevado a cabo en una situación histórica peculiar: la adopción de una estrategia de una verdadera "concordia nacional" y la construcción de un Estado de las Autonomías, integrando políticamente a las fuerzas regionalistas».³

Por todo ello consideramos que a la hora de afrontar en este artículo el análisis de los distintos factores que influyeron en la elaboración del artículo 68 de la Constitución española, debemos de tener presente la influencia del elemento histórico como un factor importante que nos puede ayudar a comprender mejor la razón de ser y las características que vienen a definir al sistema electoral español.

II. LA INFLUENCIA DE UNA COYUNTURA HISTORICO-POLITICA

Ya desde sus inicios la elaboración de los primeros esbozos de la normativa electoral se desarrolló entre fuertes tensiones políticas. La primera de estas tensiones nació a raíz de la disposición transitoria primera del Proyecto de Ley para la Reforma Política. Esta disposición señalaba, entre otras cuestiones, que el propio Gobierno sería el órgano competente para regular las primeras elecciones a Cortes. Este hecho «se iba a convertir de inmediato en el elemento de confrontación principal entre un amplio sector de procuradores, que parlamentariamente lideraría el señor Martínez Esteruelas, y el propio Gabinete. A tal circunstancia se uniría la legalización del criterio de la proporcionalidad del futuro sistema electoral».⁴

² Ver Dieter Nohlen, «Los sistemas electorales entre la ciencia y la ficción. Requisitos históricos y teóricos para una discusión racional», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 42, 1984, pág. 7.

³ Ver Dieter Nohlen, «Reforma del sistema electoral español», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983, pág. 64.

⁴ Ver F. Fernández Segado, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Dykinson, Madrid, 1986, pág. 19.

En relación con el primer punto, es decir, que el Gobierno fuese el órgano competente para regular las primeras elecciones a Cortes, la polémica surgió porque los procuradores en Cortes, que básicamente eran representantes de la clase política del antiguo régimen, veían que los intereses del Gobierno reformista del presidente Suárez se separaban notablemente de sus tendencias más o menos continuistas del régimen anterior, por esta razón se oponían a admitir que el Gabinete Suárez regulara las primeras elecciones de 15 de junio de 1977. El señor Martínez Esteruelas⁵ insistiría en la conveniencia de que la norma electoral futura fuese objeto de elaboración participada entre el Gobierno y las Cortes. Esta posición era bastante lógica, pues para esta clase política que pertenecía a un régimen en vías de extinción, la elaboración de la futura norma electoral podía ser una de las principales claves para lograr una presencia significativa en el poder o, por el contrario, desaparecer absolutamente del mapa político. Además, como ya hemos apuntado, este sector mayoritario de los procuradores en Cortes también se oponían a que el sistema electoral fuese de representación proporcional. A esta oposición se añadiría la postura de Manuel Fraga que era totalmente contraria al criterio de representación proporcional. Fraga era partidario de un sistema de mayoría simple siguiendo el sistema electoral británico. Sus intenciones eran claras, con este sistema electoral se favorecería la unión, probablemente bajo su liderazgo, de lo que se vendría a llamar la «gran derecha»⁶. Con el sistema mayoritario se evitaría la probable dispersión que dentro del centro-derecha pudieran producir los partidos regionalistas.

Pero las tensiones no concluyen aquí para el Gobierno de Suárez y la transición que éste pretendía abordar ya que frente a la postura que sostenían los procuradores en Cortes y Manuel Fraga, estaba la posición inalterable que la llamada «oposición democrática» mantenía respecto a la adopción del sistema electoral de representación proporcional. La oposición democrática que lideraba principalmente el PSOE, consideraba la adopción del sistema electoral como un requisito casi ineludible para su participación electoral⁷.

⁵ Cfr. al respecto, «Cortes Españolas», *Diario de las Sesiones del Pleno*, X Legislatura, núm. 29, págs. 92-93.

⁶ En círculos políticos y no políticos, se conocía a los principales líderes de la derecha bajo el nombre de los «siete magníficos» que incluía a Fernández de la Mora, Fraga, De la Fuente, López Rodó, Martínez Esteruelas, Thomas de Carranza y Silva Muñoz. La «gran alianza de derechas» parecía consolidarse tras la reunión celebrada el 23 de septiembre en Madrid entre Manuel Fraga, por Reforma Democrática; Cruz Martínez Esteruelas por UDPE; Federico Silva, por UDE; Fernández de la Mora, por UNE; López Rodó, por el Grupo Regionalista, y Gregorio López Bravo como independiente. Ver Ricardo de la Cierva, *La Historia se confiesa*, vol. 9, Planeta, Madrid, 1976, pág. 61.

⁷ Ya que consideraban al sistema proporcional, como el único sistema que podía constituir una normativa electoral justa y equitativa. En este sentido, ver M. Giménez Fer-

Frente a esta delicada disyuntiva, y ante la importancia de no frustrar el Proyecto de Ley para la Reforma Política, vital para la consecución de la transición democrática por casi todos deseada, el Gabinete Suárez llegaría a un acuerdo con el sector de procuradores que encabezaba Martínez Esteruelas. Así, se incluirían una serie de dispositivos correctores que vendrían a evitar la dispersión parlamentaria que cierto sector de procuradores entendía se produciría con la adopción del criterio de representación proporcional. De esta forma se conseguía mantener al Gobierno como el órgano encargado de regular las primeras elecciones generales, también se lograba la aceptación del criterio de representación proporcional pero, sin embargo, se matizaba profundamente la realidad práctica de este criterio con la inclusión de unos dispositivos correctores que vendrían a evitar la excesiva fragmentación de las Cámaras.

De esta manera, el Gobierno de Suárez «optó por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su estrategia de consociacionismo y con su intención de integrar a las fuerzas de oposición en el sistema político. A fin de quebrar la resistencia de las derechas de las Cortes franquistas, el gobierno de Suárez aceptó una solución de compromiso y admitió la introducción de los llamados «correctivos» que amonaban la proporcionalidad del sistema electoral mediante los siguientes mecanismos: 1) Señalar como circunscripción electoral a las provincias en vez de a las Comunidades autónomas; 2) limitar el número de diputados a 350, favoreciendo las tendencias mayoritarias del sistema; 3) la fórmula D'Hondt que tiene efectos mayoritarios en la mayor parte de las circunscripciones electorales españolas (las de menos de ocho candidatos), y 4) un mínimo inicial de dos diputados por circunscripción electoral. Esto quiere decir que la aceptación del sistema electoral español no fue determinada por su adecuación técnica o su consistencia teórica, sino que se fundamentó en la solución de compromiso político de aquellos componentes individualizados»⁸. Esto, que en principio contradice la intencionalidad política de cualquier sistema electoral tal y como indicaba Rae⁹, se puede comprender como fruto singular de una especial coyuntura política o de un momento histórico determinado en el que se dan cita una serie de circunstancias específicas (ya descritas) que imponen una solución que responde a motivos diferentes a los meramente electoralistas, en este caso concreto, a la consecución sin rupturas de una transición en la que era fundamental para su

nández, *Estudios de Derecho Electoral Contemporáneo*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1977, págs. 107 y sigs.

⁸ Ver Dieter Nohlen, «Los sistemas electorales...», *ob. cit.*, pág. 12.

⁹ Ver su conocido libro, D. W. Rae, *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven-Londres, 1971.

éxito y legitimidad que todos los grupos políticos representativos formaran parte de ella. Más adelante veremos cómo la confirmación o la inercia que caracterizó el desarrollo del sistema electoral y el mantenimiento de los discutidos dispositivos correctores, se debe a otro tipo de motivaciones que encuadran mejor dentro de la intencionalidad política que señalaba Rae.

A raíz de la Ley para la Reforma política y de su disposición transitoria primera se dictará el Decreto-Ley 20/1977 que nació para regular las primeras elecciones generales aunque posteriormente tendría que regular las elecciones generales de 1979 y 1982¹⁰. Tras el Decreto-Ley vendrá el artículo 68 de la Constitución, y por último la Ley Orgánica 5/1985¹¹.

III. LA CONSTITUCIONALIZACION DEL SISTEMA ELECTORAL

Hasta aquí hemos visto los principales problemas que suscitó la regulación del sistema electoral dentro de la Ley para la Reforma Política y las distintas soluciones de compromiso que en aquel momento se adoptaron. Sin embargo, a partir de ahora vamos a ver la perpetuación de un sistema electoral configurado en las postrimerías del franquismo y que, sin embargo, se va a consolidar a través del tiempo por distintos motivos que trataremos de exponer a continuación.

El primer punto importante a analizar es la constitucionalización de la normativa electoral que nació en 1976 y 1977. En este sentido, vamos a tratar de señalar las distintas posiciones que respecto a esta polémica materia mantuvieron los partidos más representativos de la Cámara. Para ello, considero que lo más interesante es atender a las diferentes posturas que sostuvieron los diputados que formaban parte de la Ponencia. Estos diputados fueron elegidos entre los miembros de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso. Estos siete diputados eran, concretamente: J. P. Pérez Llorca, M. Herrero R. de Miñón, G. Cisneros (de la UCD), G. Peces-Barba, del PSOE; J. Solé Tura, del Grupo Comunista (PSUC); M. Fraga, de AP, y M. Roca, de la Minoría Catalana.

Desde el principio hay que señalar cómo la no constitucionalización

¹⁰ Sobre el contenido del Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, ver L. Sánchez Agesta, «Ley Electoral», *Revista de Derecho Privado*, Madrid, 1977.

¹¹ Se considera como una de las principales causas que aceleraron la elaboración de esta Ley, a la famosa Sentencia del Tribunal Constitucional 72/1984, de 14 de junio (BOE de 11 de julio) en relación con el recurso previo de inconstitucionalidad contra el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de Incompatibilidades de Diputados y Senadores.

tuvo en Manuel Fraga¹² su más firme defensor, aunque también algunos diputados de la UCD sostuvieron esta misma postura, pero al final claudicaron en su defensa de la no constitucionalización. Por el contrario, Manuel Fraga mantendría hasta el final su postura sosteniendo que lo más razonable era que la Constitución solamente acogiese criterios generales siendo flexible respecto de los procedimientos concretos. Curiosamente, para el mantenimiento de su postura Fraga llegó a utilizar argumentos y razonamientos próximos a la izquierda: es preferible no indicar el número de diputados en previsión de variaciones en las poblaciones; mejor que no coincida la circunscripción electoral con la provincia ya que ésta está superada como entidad territorial, etc.¹³

Como ya hemos señalado, en los inicios de las discusiones de la Ponencia la UCD se sumaba a la posición mantenida por Fraga, mientras que los representantes de la izquierda abogaban por la constitucionalización del sistema de representación proporcional. De esta forma, la oposición entre la derecha y la izquierda era en estos primeros momentos, absoluta.

A excepción de la UCD y de AP, el resto de partidos, es decir, socialistas, comunistas, PNV, Minoría Catalana y los diversos independientes de izquierdas, estaban de acuerdo en constitucionalizar el criterio de representación proporcional. Desde sectores socialistas se criticaba a la UCD de haber sucumbido a las presiones de Fraga¹⁴.

En principio, la postura de socialistas y comunistas era clara, buscar no sólo la constitucionalización del criterio de representación proporcional, sino hacer efectiva una mayor proporcionalidad del régimen electoral. Así, pretendían que el Congreso estuviera constituido por un diputado por cada 75.000 habitantes o fracción superior a 40.000, a distribuir según la población en los términos que la ley estableciese. En concreto, los comunistas, que habían sido claramente penalizados en las elecciones generales del 15 de junio, proponían el aumento del número de diputados y la creación de circunscripciones superiores a la provincia, además de la asignación ya señalada de un diputado por cada 75.000 habitantes¹⁵. Con estas tres medidas se buscaba neutralizar los dispositivos

¹² Ya hemos expresado en el trabajo cómo la intencionalidad política de Fraga era la unión de la gran derecha que surgiría del sistema mayoritario, de ahí su negativa a constitucionalizar el sistema de representación proporcional. *Supra*, pág. 3.

¹³ Ver M. Fraga Iribarne, «Intervención en la Comisión de los Asuntos Constitucionales del Congreso», en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (en adelante, *DSCD*), núm. 78, 1 de junio de 1978, págs. 2830-2831, y núm. 108, 12 de junio de 1978, págs. 4177-4180.

¹⁴ Ver L. Fajardo Spínola, «Intervención...», en *DSCD*, núm. 78, 1 de junio de 1978, pág. 2837.

¹⁵ Por aquella época, el Partido Comunista editó un libro en el que se trataban, entre otras cuestiones, estas materias, ver J. Solé Tura, *Los comunistas y la Constitución*, Forma Ediciones, Madrid, 1978.

correctores nacidos de la Ley para la Reforma Política que venían a desvirtuar el sistema de representación proporcional que la propia ley señalaba.

Los argumentos que esgrimían las distintas fuerzas que estaban a favor de la constitucionalización se podrían resumir en los siguientes:

1) Impedir la desaparición de las fuerzas políticas minoritarias y la distorsión de la voluntad popular. Evidentemente, fueron los grupos regionalistas los que hicieron mayor hincapié en este argumento.

2) No encapsular al país en dos bloques antagónicos. Evitar las alteraciones en la relación entre electores y elegidos.

3) Facilitar el pluralismo y su función integradora, asegurando la representación de las «auténticas» fuerzas políticas e ideológicas y evitando el «bipartidismo imperfecto».

De esta forma vemos cómo en los meses de mayo y junio de 1978, las posturas eran totalmente opuestas entre la UCD y AP por un lado, y el resto de fuerzas políticas por otro. Sin embargo, entre los debates del 1 y 12 de junio, y el posterior del día 20 de junio se va a dar una realidad extraparlamentaria que vendría a modificar toda la situación hasta el momento.

Dado el enconamiento de las posturas que existían en la Ponencia y que el artículo 68 se estaba convirtiendo en uno de los artículos más controvertidos de todo el texto constitucional, contribuyendo al retraso del desarrollo de la deseada y ansiada Constitución española, la solución se adoptó, una vez más, en acuerdos nacidos en comidas y cenas fuera del Palacio de las Cortes, con la participación de los principales representantes de UCD, PSOE, PCE y Minoría Catalana.

De esta forma, la definitiva sesión del 20 de junio de 1978, se iba a convertir en una formal y curiosa¹⁶ sesión ratificatoria de unos acuerdos nacidos en ámbitos extraños al Parlamento.

El compromiso y la solución a la que se había llegado era el resultado más sencillo, aceptar lo que ya existía. Así, es lógico que algunos autores coincidan en señalar a la inercia como una de las características fundamentales que viene a definir y a caracterizar el proceso de desarrollo de nuestro sistema electoral¹⁷.

¹⁶ En el sentido de observar a diputados como el señor Peces-Barba o el señor Alzaga cambiar en menos de diez días de postura, defendiendo argumentos que días antes habían rechazado y que ahora mantenían con toda convicción y con bastante ironía. Por el ejemplo, el señor Peces-Barba llegó a defender la elección de la provincia como circunscripción, señalando que esta elección era progresiva y que impedía las posibles futuras manipulaciones que pudieran producirse, como las que han tenido lugar durante los últimos años en Francia. Ver G. Peces-Barba Martínez, «Intervención en la ...», en *DSCD*, núm. 93, 20 de junio de 1978, pág. 3521.

¹⁷ Ver F. Fernández Segado, *Aproximación a la nueva...*, ob. cit., pág. 23. También, Mario Caciagli, *Elecciones y partidos en la transición española*, CIS, Madrid, 1986, pág. 119.

Esta inercia puede estar estrechamente ligada con lo que algunos autores consideran como una «ley sociopolítica, es decir, resistencia al cambio electoral por parte de todo partido que se haya beneficiado de los efectos de la normativa a rectificar. La experiencia de resultados ventajosos en la aplicación de una determinada regulación legal disuade ordinariamente de toda aventura en el terreno de modificaciones cuyo alcance no esté bien medido»¹⁸. En nuestro caso, el resultado más ventajoso lo había experimentado la UCD que fue el partido al que más favoreció la continuación del sistema electoral que tan buenos resultados le había dado el 15 de junio de 1977.

En la otra cara de la moneda, es lógico que fueran AP y el PCE los partidos que más se opusieran al sostenimiento de un sistema que les perjudicaba claramente¹⁹ tal y como se había demostrado en las primeras elecciones generales.

A las dos formaciones nacionalistas, el sistema electoral no les perjudicaba ya que, respecto a ellas, guardaba la normativa electoral una proporcionalidad bastante acentuada. Por último, el PSOE era, en menor medida que la UCD, el otro partido beneficiado por el sistema electoral, por ello y teniendo presente sus esperanzadoras expectativas de futuro en relación con los siguientes comicios electorales, era lógico que aceptaran sin excesiva oposición la continuidad de la normativa electoral existente.

IV. LA LEY ORGANICA 5/1985. CONSOLIDACION DEL SISTEMA

Nos resta por analizar el debate que suscitó la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, último paso importante en el desarrollo de nuestro sistema electoral.

Lo primero que hay que destacar es la modificación de la coyuntura política, ya no estamos en los delicados momentos que se vivieron en la transición además, el equilibrio de fuerzas había cambiado drásticamente, pues en 1977 y 1978 nos hallábamos dentro del quinquenio ucedecista y ahora estamos en 1985, tres años después desde que el PSOE venciera en las elecciones generales de 1982 con una aplastante mayoría absoluta. Esto significaba que el PSOE tenía en sus manos la posibilidad de conseguir, mediante la elaboración de la Ley que prescribía la Consti-

¹⁸ Ver Josep M.^a Valles, «Reforma electoral i coordenades polítiques», *Estudis electorals*, 6, Publicacions de la Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1982, pág. 19, la letra cursiva es mía. En parecido sentido, se expresa G. Amato: «I sistemi elettorali in Italia: le difficoltà del cambiamento», en *Quaderni Costituzionali*, I, núm. 3, 1981, pág. 526.

¹⁹ De hecho, tan sólo Manuel Fraga y Solé Tura intervinieron para mostrar su disconformidad con los acuerdos adoptados. Ver sus intervenciones en *DSCD*, núm. 93, 20 de junio de 1978, págs. 3522-3523, respectivamente.

tución, una mayor proporcionalidad real del sistema electoral, siempre y cuando respetará los márgenes establecidos por la Constitución en su artículo 68.

Era una buena ocasión para tratar de rectificar las distorsiones que fueron tan criticadas unos años antes. Sin embargo, la situación como ya hemos señalado había cambiado radicalmente, ahora el PSOE era el partido más beneficiado por la normativa electoral y contaba para el mantenimiento del sistema electoral con el apoyo de las dos principales formaciones nacionalistas (Convergencia y el PNV) y con el apoyo de AP que aunque, en menor medida que el PSOE, también se veía beneficiado con el mantenimiento de la normativa electoral vigente. De esta forma, la mayoría de las enmiendas al Proyecto de Ley serían presentadas por las minorías más reducidas de la Cámara, es decir, por los diputados pertenecientes al Grupo Mixto, ya que el consenso parlamentario entre los cuatro principales partidos políticos era evidente²⁰.

Fundamentalmente, las enmiendas buscaban corregir los efectos desproporcionales de los dispositivos correctores dentro de los parámetros que la Constitución permitía. Así, se pretendía aumentar a 400 el número de diputados del Congreso, modificar la fórmula D'Hondt por otras que aportaran una mayor proporcionalidad, suprimir la barrera legal del 3 por 100 y reducir a uno el número mínimo fijo de diputados a asignar a cada circunscripción. Se aludiría en la defensa de estas enmiendas que el actual sistema electoral era un sistema de disuasión «un sistema que intentaba disuadir al electorado de la necesidad de votar o hacerlo, bien al gran partido que hoy está en el Gobierno, o bien al gran partido que hoy está en la oposición, eliminando o reduciendo de paso a los partidos minoritarios»²¹.

Obviamente, la Ponencia iba a rechazar las 18 enmiendas presentadas al Proyecto. Entre los distintos motivos que se aludieron destacan los señalados por el señor Guerra que veía cómo la reducción a uno del número de diputados asignados por provincia, más que favorecer la proporcionalidad del sistema, lo que realmente conseguiría es convertir a éste, en determinadas provincias, en una forma especial de sistema mayoritario²². También argumentaba el señor Guerra que a pesar de reconocer algunos defectos del sistema electoral, la modificación de los dispositivos correctores «no comportarían diferencias sustanciales en cuanto al reparto de poder en la Cámara»²³. Esta afirmación del señor Guerra es

²⁰ En este sentido resulta ilustrativo ver la procedencia de las 18 enmiendas presentadas a los artículos 160-163 del Proyecto.

²¹ Ver *DSCD*, II Legislatura, 1984, núm. 174, págs. 8072-8073. De forma parecida se manifestaría el señor Bandrés, *infra*, nota núm. 24.

²² Ver *DSCD*, II Legislatura, 1984, núm. 174, pág. 8064.

²³ Ver *DSCD*, II Legislatura, 1984, núm. 174, págs. 8084-8087.

bastante dudosa a la luz, sobre todo, de los últimos resultados de las elecciones generales de 1989, en las que de no ser porque el sistema premia al partido mayoritario, el PSOE no habría conseguido la mayoría absoluta de la Cámara, hecho este que sí tiene una trascendencia importante por no decir decisiva, a la hora de marcar la vida parlamentaria de una legislatura concreta.

Ahora bien, aparte de los diferentes motivos²⁴ que llevaron a constitucionalizar y perpetuar los dispositivos correctores a las dos fuerzas parlamentarias imperantes en 1978 y 1985 (es decir, UCD y PSOE, respectivamente), y de los posibles errores e incoherencias que correctamente se puedan derivar de nuestro sistema electoral, creo que también hay que analizar y tener bien presente en la justa medida de su importancia, los distintos escollos que se le presentaban a nuestro sistema electoral y que, según nuestro parecer, se han superado de una forma bastante satisfactoria para el funcionamiento de nuestro sistema de partidos y, en general, para el funcionamiento de nuestro sistema político.

Así, una primera dificultad con la que se enfrentaba nuestro sistema electoral era la de evitar la posible dispersión del sistema de partidos, suceso éste poco favorable a la hora de afrontar una transición democrática.

²⁴ Entre los distintos motivos utilizados a la hora de defender la representación mínima inicial, Oscar Alzaga aludía al intento de favorecer a las zonas más deprimidas buscando el equilibrio entre nuestras regiones. Ver, O. Alzaga Villamil, «Intervención en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso», en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 78, 1 de junio de 1978, págs. 4180-4184. También, del mismo autor, *La Constitución española de 1978 (Comentario sistemático)*, Ed. del Foro, Madrid, 1978, págs. 461 y sigs. Aunque parece ser que el auténtico motivo no era otro que el de «favorecer la representación parlamentaria de las zonas del territorio con electorado de orientación moderada o conservadora», ver Josep M.ª Valles, *Reforma electoral...*, *ob. cit.*, pág. 18. En este mismo sentido, ver Mario Caciagli, *Elecciones y partidos en la transición española*, CIS, Madrid, 1986, pág. 92. También, M. Martínez Sospedra, «Desigualdad y representación en la Constitución española de 1978: el caso de las Cortes Generales», en Miguel A. Aparicio (coord.), *Parlamento y Sociedad Civil*, Universidad de Barcelona, Barcelona, 1980, pág. 200. Y, de manera definitiva, ver el reconocimiento de este hecho por el propio Oscar Alzaga en, O. Alzaga Villamil, «I rapporti tra Capo dello Stato, Governo e Parlamento», en Giancarlo Rolla (ed.), *Il X anniversario della Costituzione spagnola: bilancio, problemi, prospettive*, Centro Stampa della Falcota di Scienze Economiche e Bancarie, Siena, 1989, págs. 125 y sigs.

Por lo que al PSOE se refiere, para resumir su postura en 1985, bien pueden valer las palabras del señor Bandrés que de forma concreta indica que mientras el PSOE ayer había censurado la normativa electoral de 1977, hoy «ampara las reglas electorales que les favorecen —porque les favorecen estas reglas—, a costa de mantener una profunda distorsión de la representación del electorado». Ver *DSCD*, II Legislatura, 1985, núm. 199, 18 de abril de 1985, pág. 9172. Por otro lado, la sobrerepresentación de las provincias que tradicionalmente se consideraban conservadoras, no fue totalmente en la dirección esperada por la UCD, ya que «el PSOE había obtenido unos resultados aceptables en esas provincias en las elecciones del 15 de junio...», ver F. Fernández Segado, *Aproximación a la nueva ...*, *ob. cit.*, pág. 57.

tica, como era el caso de España. Es de suponer que en la memoria de muchos de los actores políticos del sistema electoral, estaba presente el multipartidismo polarizado y centrífugo que caracterizó a la segunda República española, con las consecuencias por todos conocidas; de esta forma, ya se poseía una experiencia bastante palpable de la importancia y de los probables efectos de una determinada normativa electoral²⁵.

En segundo lugar, y en sentido opuesto a la dificultad que acabamos de señalar, había que plantear una fórmula que permitiera el imprescindible acceso de los partidos regionales al Parlamento, con lo que se necesitaba conseguir un difícil equilibrio entre la primera dificultad ya señalada y esta segunda necesidad que acabamos de plantear²⁶.

Por último, había que facilitar la formación de mayorías parlamentarias, por motivos bastante parecidos a los indicados en la primera dificultad.

Así, estas tres dificultades que acabamos de señalar han sido superadas gracias, en importante medida, a otros tantos efectos que se han derivado de nuestro sistema electoral y que Nohlen, obviamente, considera como «bastante funcionales para el proceso de redemocratización»²⁷.

De igual forma y refiriéndose al sistema electoral español G. Sani y R. Gunther ponen de manifiesto que «la decisión de adoptar una normativa electoral es especialmente importante en las nuevas democracias, y puede afectar en buena medida la legitimidad y la viabilidad del propio régimen»²⁸. Es necesario señalar que el papel desempeñado por nuestra normativa electoral en el período de transición y de consolidación de la democracia, a pesar de sus imperfecciones, es uno de los puntos relevantes que han de tenerse en cuenta a la hora de evaluar el sistema electoral español, aunque algunos autores, a pesar de admitir y

²⁵ Ver Juan J. Linz, *El sistema de partidos en España*, Narcea, Madrid, 1979, págs. 115-140. También, ver José R. Montero, «Las derechas en el sistema de partidos del segundo bienio republicano: algunos datos introductorios», en José L. García-Delgado (ed.), *La II República española. Bienio rectificador y Frente Popular, 1934-1936*. Siglo XXI, Madrid, 1988, págs. 8 y sigs.

²⁶ En este sentido, ver G. Sani y R. Gunther: «¿Qué hubiera pasado si...?», en Juan J. Linz y José R. Montero (eds.), *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*, CEC, Madrid, 1986, pág. 127: «Hay que lograr un difícil equilibrio entre la necesidad de crear un sistema de partidos que produzca estabilidad gubernamental y la necesidad de representar los intereses de todos los grupos políticos y sociales relevantes. De una parte, debe aminorarse la excesiva fragmentación del nuevo sistema de partidos para facilitar la formación de gobiernos capaces de legislar y de llevar a término sus programas en períodos razonables de tiempo. De otra, la exclusión de fuerzas políticas significativas de una asamblea constituyente podría amenazar la legitimidad del nuevo régimen.»

²⁷ Ver Dieter Nohlen, «Reforma del sistema...», *ob. cit.*, pág. 65.

²⁸ Ver G. Sani y R. Gunther, «¿Qué hubiera...», *ob. cit.*, pág. 127.

describir las dificultades del momento en el que se elaboró y se desarrolló la normativa electoral, no acaban de enjuiciarla en ese mismo contexto²⁹.

El sistema electoral español no era simplemente un método o una forma de transformar los votos en escaños, sino que fue un paso más en la consolidación del sistema democrático sin romper la política de consenso vigente en aquel momento. De esta forma, «los efectos combinados del sistema electoral influyeron positivamente en el curso de la transición democrática»³⁰.

Oscar Alzaga en su intervención en el Pleno del Congreso de 12 de julio de 1978 señalaba, en defensa del reciente sistema electoral adoptado, las grandes ventajas que éste tenía, como por ejemplo, la de garantizar una primera consulta democrática verdaderamente eficaz, conseguir la legítima representación de las minorías existentes en el panorama español, la justa representación de las zonas deprimidas³¹, y el difícil equilibrio que debía de consentir un gobierno estable. ¿La prueba? El sistema era aceptado por todos, o por casi todos, sin grandes protestas³².

Para concluir este cuarto epígrafe debemos recordar una vez más la importancia de tener presente las dificultades histórico-políticas que el sistema electoral español ha conseguido superar con éxito para beneficio de la transición y consolidación democrática.

Así, a pesar de reconocer los fallos e imprecisiones técnico-jurídicas que se dan en nuestro sistema electoral, como seguidamente veremos, éste se podrá entender, comprender y valorar con mejor conocimiento de causa, a la luz de los presupuestos sociopolíticos que le han visto nacer. En este sentido ya advertía Bryce como «el jurista constitucional, si quiere comprender su materia y tratarla fértilmente, ha de ser tan historiador como jurista.

²⁹ Por ejemplo, Mario Caciagli reconoce que «sobre pocos artículos de la Constitución ha influido tanto la constelación política del momento... Pocos artículos han estado tan claramente condicionados por la coyuntura política..., gestión de una transición sin rupturas...». Pero, sin embargo, a la hora de realizar una valoración global del sistema señala que «un balance del camino que ha conducido a las formulaciones de los artículos 68 y 69 y la reflexión sobre su contenido y sus consecuencias políticas inducen a un juicio no demasiado lisonjero sobre la obra de los constituyentes españoles. Ciertamente, estos no han proporcionado una prueba admirable de fantasía legislativa ni de coraje político». Ver M. Caciagli, *Elecciones y partidos...*, *ob. cit.*, págs. 121 y 117, respectivamente.

³⁰ Ver José R. Montero y Richard Gunther, «Sistemas "cerrados" y listas "abiertas": sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *La Reforma del Régimen Electoral, Cuadernos y Debates*, núm. 49, CEC, Madrid, 1994, pág. 31.

³¹ En relación con esta materia, *supra*, nota núm. 24.

³² Ver O. Alzaga Villamil, «Intervención en el Pleno del Congreso», en *DSCD*, núm. 108, 12 de julio de 1978, págs. 4180-4184.

Las fórmulas e instituciones legales (del jurista) no pertenecen a la esfera de la teoría abstracta, sino al mundo fáctico concreto»³³.

V. DISTORSIONES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Como ya indicamos al comienzo del trabajo, algunos autores tienen una concepción bastante crítica de nuestro sistema electoral. Curiosamente, suelen ser autores extranjeros los que guardan una mayor sensibilidad histórica, a la hora de analizar e interpretar los diversos errores o disfuncionalidades que se puedan dar en el sistema electoral español³⁴.

El punto clave que mayor controversia despierta es el artículo 68.3 de la Constitución española que contempla el criterio de representación proporcional³⁵ y su relación con la existencia de los polémicos dispositivos correctores que vienen a limitar esa proporcionalidad que señala la Constitución.

En general, casi todos los autores que han estudiado en profundidad nuestro sistema electoral, ponen en duda los efectos reales de proporcionalidad del mismo, preguntándose por la coherencia de su constitucionalización y posterior desarrollo como sistema de representación proporcional³⁶.

Vienen a señalar como motivos desvirtualizadores del sistema de representación proporcional, los siguientes:

- 1) El número elevado de las circunscripciones, o lo que es lo

³³ Ver J. Bryce, «The Action of Centripetal and Centrifugal Forces on Political Constitutions», en *Studies in History and Jurisprudence*, tomo I, Oxford, 1901, pág. 258. Citado por M. García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza, Madrid, 1984, págs. 132-133.

³⁴ Como, por ejemplo, Dieter Nohlen, Giacomo Sani o Richard Gunther. Aunque, bien es cierto, que dentro de la literatura española, sí hacen referencia a la trascendencia de la coyuntura histórico-política algunos autores como José Ramón Montero y, en menor medida, Josep M.^a Valles.

³⁵ Concretamente, el artículo 68.3 de la Constitución dice lo siguiente: «La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional.»

³⁶ Ver Mario Caciagli, *Elecciones y partidos...*, *ob. cit.*, págs. 87, 92, 94 y 120; Josep M.^a Valles, «Sistema electoral y democracia representativa», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, 1986, pág. 12., del mismo autor, «Reforma electoral...», *ob. cit.*, pág. 21; M. Martínez Cuadrado, «Bases, principios y criterios para la reforma de la Ley Electoral en 1977», en *Revista de Política Comparada*, 6, 1981, págs. 31 y 36; F. Fernández Segado, *Aproximación a la nueva...*, *ob. cit.*, págs. 27 y 55; José R. Montero y R. Gunther, *ob. cit.*, págs. 15-22, 28 y sigs.; Dieter Nohlen y Rainer-Olaf Schultze, «Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de octubre de 1982», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 30, 1985, págs. 179 y 191.

mismo, su reducido tamaño³⁷ para un Congreso de los Diputados relativamente pequeño como es el nuestro.

2) Una representación mínima inicial para cada circunscripción que contempla el artículo 68.2 de la Constitución y que la Ley Orgánica 5/1985 fijará en dos diputados. Este hecho generará una sobrerrepresentación de las circunscripciones de tamaño bajo (con poca población)³⁸ y una infra-representación de las circunscripciones de tamaño alto (muy pobladas)³⁹.

3) Un escaso número de diputados, sobre todo teniendo en cuenta, que la Constitución en su artículo 68.1 permitía llegar hasta 400, pero la Ley Orgánica 5/1985 seguirá la inercia marcada por la disposición transitoria primera de la Ley para la Reforma Política y por el Decreto-Ley 20/1977 que vino a desarrollar esta disposición.

4) Y por último, la fórmula D'Hondt, aunque en esta materia no sean tantos los autores que, como en las anteriores, consideren que esta fórmula viene a distorsionar el sistema proporcional, al menos cuando se opera sobre un número inferior al de ocho candidatos.

Realmente, son muchos los datos y los estudios que, correctamente, vienen a confirmar la marcada desproporcionalidad del sistema electoral español situando sus efectos bastante más cerca de los efectos propios de un sistema mayoritario que de los efectos propios de un sistema proporcional⁴⁰.

De esta manera, creo que la clave de la discusión no se centra en la evidente desproporcionalidad que resulta del sistema electoral español, sino en la interpretación que debemos hacer del artículo 68.3 de la Constitución española⁴¹.

³⁷ Según el artículo 68.2 de la Constitución, la circunscripción electoral será la provincia, por lo tanto, contando con Ceuta y Melilla como dos circunscripciones electorales, habrá un total de 52 circunscripciones.

³⁸ Que vienen a suponer más de un tercio de los escaños del Congreso.

³⁹ Que serían principalmente Barcelona y Madrid, y con un tamaño algo menor, Valencia y Sevilla.

⁴⁰ Ver, por ejemplo, las cinco escalas que presenta A. Lijphardt: «The Field of Electoral Systems Research: A Critical Survey», en *Electoral Studies*, vol. 4, núm. 1, 1985, págs. 3-14; José R. Montero y R. Gunther, *ob. cit.*, cuadros 6 y 7; R. Taagepera y M. Laakso, «Proportional profiles of west european electoral systems», en *European Journal of Political Research*, 8, 1980, págs. 423-446; R. Taagepera y Matthew S. Shugart, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven, 1990, págs. 106-107; R. Rose, «Elections and electoral systems: choice and alternatives», en Vernon Bogdanor y David Butler (eds.), *Democracy and Elections*, Cambridge University Press, Cambridge, 1983, pág. 23. Existe una traducción de este artículo realizada por César Díaz en el núm. 34, 1983, de la *Revista de Estudios Políticos*, págs. 69-106.

⁴¹ Cuestión esta sobre la que repara Josep M.^a Valles, «Sistema electoral...», *ob. cit.*, págs. 24 y sigs. De igual forma, ver también Pablo Santaolaya Machetti, «Significado y alcance de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, 1986, págs. 58 y sigs.

En este sentido hay dos opciones o dos maneras de interpretar la expresión «criterios de representación proporcional» que aparece en el artículo 68.3 de la Constitución. Una primera interpretación puede ser entender la «representación proporcional» que prescribe la Constitución como un principio político propio y característico de la democracia representativa. En este caso y, siguiendo esta interpretación, es evidente que se produce un clara distorsión entre lo señalado por la Constitución en el artículo 68.3 y el resto del artículo 68 junto con el desarrollo que del mismo se ha llevado a cabo en la Ley Orgánica 5/1985.

La segunda interpretación consistiría en ver la «representación proporcional» que señala la Constitución como una mera referencia a una técnica específica de cálculo electoral, sin pretensiones de definir un principio básico de la democracia representativa. Siguiendo esta segunda interpretación, más amplia y más flexible que la primera, dejarían de tener sentido las críticas que habitualmente se hacen sobre la desproporcionalidad del sistema electoral español a la luz de lo regulado en el artículo 68.3 de la Constitución.

Esta segunda interpretación que acabamos de indicar se puede ver apoyada, en cierta medida, por la STC 75/1985, de 21 de junio, que viene a señalar que con la expresión «criterios de representación proporcional» que se contempla en el artículo 68.3 de nuestra Constitución, ésta «no ha pretendido introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema puro de proporcionalidad..., la proporcionalidad es más bien una orientación o criterio tendencial, que en su puesta en práctica quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral». Más adelante, y para referirse a la finalidad de los dispositivos correctores, indica la sentencia que dicha finalidad consiste en «procurar que la proporcionalidad electoral sea compatible con una representación no excesivamente fragmentaria... teniendo en cuenta que el proceso electoral no sólo es un canal para ejercer derechos individuales, sino también un medio para propiciar centros de decisión política».

En este sentido las pautas interpretativas dadas por el Tribunal Constitucional son más que reveladoras. El Tribunal Constitucional está a favor de la modulación o corrección del sistema proporcional aludiendo a argumentos propios o característicos de los defensores del sistema mayoritario como son: 1) la inevitabilidad de una excesiva fragmentación y, 2) el proceso electoral es también un medio para propiciar centros de decisión política.

Parece ser que la realidad de nuestro sistema electoral y el espíritu o intención de nuestros constituyentes en la elaboración del mismo no responden a una consecución real y efectiva de lograr un sistema electoral de representación proporcional. «Calificar mecánicamente a nuestro sistema electoral como proporcional responde probablemente a un predominio acrítico de una perspectiva pseudoconstitucionalista o a una co-

modidad simplificadora, pero no nos ofrece una visión ajustada de lo que esta pieza del conjunto institucional significa para el funcionamiento global del mismo»⁴².

Quizá, una de las claves de nuestro sistema electoral y de su mejor y más completa comprensión, radique en asumir uno de sus principales rasgos característicos como es el de su originalidad, fruto de un cúmulo complejo de distintos factores entre los que se encuentran elementos históricos, coyunturales, intencionales (simples y dobles), ideológicos y, por supuesto, políticos.

VI. CONCLUSIONES

Nos resta, para finalizar este trabajo, poner de manifiesto, una vez más, la idea fundamental que recorre el mismo, es decir, la importancia que tiene, a la hora de realizar un estudio sobre un sistema electoral como el español, la variable histórico-política en la que éste nació y se desarrolló, las distintas presiones a las que se vio sometida su elaboración en los primeros momentos de la transición y, sobre todo, los diversos efectos que de él se pretendían.

Si no tenemos en cuenta este conjunto de factores, podemos cometer el error de caer en análisis excesivamente académicos, alejados sensiblemente de una realidad histórica que se trata de investigar desde una perspectiva que puede no resultar lo suficientemente amplia y completa.

Evidentemente, hay que tener en cuenta que las situaciones sociales y políticas evolucionan. Hoy en día no tiene sentido remitirse a una determinada coyuntura histórico-política, ya felizmente superada, para mantener y justificar un determinado sistema electoral.

Consideramos que, al igual que hay que reconocer y señalar los obstáculos y dificultades que, como hemos tratado de exponer en este trabajo, ha superado la elaboración y constitucionalización de nuestro sistema electoral, contribuyendo al desarrollo adecuado y conveniente de un período delicado como es la transición política de un régimen autoritario a un régimen democrático; es de justicia resaltar, paralelamente, que una vez que el sistema electoral ha contribuido de forma considerable a la creación y consolidación de un sistema político democrático y que ya ha concluido el período o la etapa de estabilización del nuevo sistema político, el sistema electoral debe, según nuestro criterio y a la luz de lo dispuesto en el artículo 68.3 de la Constitución española, interpretaciones aparte, contribuir a que la transformación en escaños del

⁴² Josep M.^a Valles, «Sistema electoral...», *ob. cit.*, pág. 8.

voto del elector sea lo más proporcional posible ya que, como es sabido, la proporcionalidad perfecta no existe. Aunque si somos realistas, es bastante improbable que se produzca alguna modificación sustancial en nuestra normativa electoral, quizá se pueda realizar o llevar a cabo alguna reforma en cuestiones menores, aunque importantes, como por ejemplo, la transformación de las listas cerradas y bloqueadas en listas cerradas y desbloqueadas, incluso, quizá, aunque poco probable, en listas abiertas.

Pero, en cualquier caso, lo que resulta bastante claro y evidente es que, teniendo presente la postura del actual partido mayoritario de la Cámara, el PSOE, al igual que la del segundo partido más votado, el PP, es difícil concebir, como ya hemos señalado anteriormente, alguna modificación importante o sustancial del sistema electoral en lo que se refiere a las cuestiones claves como el número de los diputados que conforman la Cámara, el tamaño y número de las circunscripciones, la barrera mínima legal y la regla o fórmula electoral.

SUMARIO I. INTRODUCCIÓN.—II. ORÍGENES: 1. La Comunidad Económica Europea. Tratado de Maastricht. Comunidad Europea. 2. Orígenes indirectos o remotos de la ciudadanía europea. Cambio de sede de Estado y de Gobierno de París de 1974 por la que se creó el Consejo Europeo. El Consejo Europeo de Fontainebleau de 1984. Comité ad hoc sobre la Europa de los ciudadanos (Comité Adornato). Dictamen de 21 de octubre de 1990 sobre la Unión política. El Tratado de la Unión Europea.—III. LA CIUDADANÍA EUROPEA. DENOMINACIÓN: 1. Configuración híbrida. Doble significado: alianza política pertenencia a la población de la comunidad, y alianza jurídica conlugar tanto de derechos y deberes. 2. Consideración de ciudadanos europeos: técnica de remisión (el artículo 8.1.1 TUE). 3. Ubicación en el Tratado de la Unión Europea (TUE). Aparato regulador básico de la ciudadanía de la Unión establecido en la parte comunitaria del T.E. 4. Dos aspectos importantes: estado abierto y estado cerrado a favor de los ciudadanos de la Unión. La cláusula de progresividad (artículo 8 B TUE) muestra un derecho específico y declaración general de derechos.—IV. LOS TÍTULOS DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS (ARTÍCULOS 8 A B E TUE) (COMUNIDAD DE CIUDADANOS EUROPEOS RECONOCIDOS EN MAASTRICHT): 1. Derechos que surten sus efectos en el interior de los Estados miembros. 1) Derechos de libre circulación y residencia (artículo 8 A). 2) Derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones municipales (artículo 8 B.1). 3. Derechos que surten sus efectos en el ámbito comunitario. 1) Derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones al Parlamento Europeo (artículo 8 B.2). 2) Derechos de sufragio pasivo al Parlamento (artículos 8 D y 138 D). 3) Derechos de petición al Parlamento del Consejo (artículos 8 D y 138 E). 3. La ciudadanía europea: la agremiación. 1) Derecho de protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión (artículo 8.4).—V. CONSIDERACIONES AL SERVICIO CIVIL EUROPEO Y AL SERVICIO DE PENSIÓN.—VI. BARRERAS.