

# EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTONOMAS ANTE LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DEL VOTO IGUAL (\*)

GUMERSINDO TRUJILLO

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. PRELIMINAR: NATURALEZA «FEDERO-REGIONAL» DEL SISTEMA AUTONÓMICO-TERRITORIAL ESPAÑOL E INTERÉS DEL APORTE COMPARATIVO: 2.1 *Estado «de las autonomías» y federo-regionalismo del Estado.* 2.2 *El aporte comparativo (remisión).*—3. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO-PLURALISTA DE LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO: 3.1 *Proscripción de las formas de sufragio desigual por el constitucionalismo de entreguerras.* 3.2 *Igualdad formal e igualdad sustancial en el constitucionalismo actual.* 4. CONSECUENCIAS NORMATIVO-ELECTORALES DE LA DOCTRINA NORTEAMERICANA DE LA «IGUAL PROTECCIÓN DE LAS LEYES»: 4.1 *Las competencias normativas en materia electoral: referencia constitucional e importancia del aporte jurisprudencial.* 4.2 *Algunas cuestiones particulares (grado de igualdad inherente al principio «un hombre, un voto»; inaplicabilidad del ejemplo federal en el bicameralismo interno; ineficacia del referéndum estatal frente al principio constitucional federal).* 4.3 *La experiencia norteamericana desde el contexto español.*—5. LA DISPOSICIÓN 1.<sup>a</sup> DEL ARTÍCULO 149,1 DE LA CONSTITUCIÓN, EN RELACIÓN CON LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES Y COMUNITARIAS EN MATERIA DE SUFRAGIO: 5.1. *Principio de igualdad (art. 9.º, 2), igualdad ante la ley (art. 14) e igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio.* 5.2 *La igualdad del sufragio (arts. 68,1, 69,2 y 140): contenido y límites.* 5.3 *Implicaciones de la igualdad del sufragio en la organización de la representación en las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas (art. 152,1).* 5.4. *La igualdad del sufragio en los Estatutos de autonomía:* 5.4.1 *Los Estatutos catalán y gallego.* 5.4.2 *El Estatuto vasco.* 5.4.3 *El Proyecto de Estatuto canario.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La potestad de regular las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, es considerada por la

---

(\*) Informe sobre la disposición primera del artículo 149, 1, de la Constitución en relación con las competencias normativas electorales, elaborado por encargo del Centro de Estudios Constitucionales.

Constitución como una *competencia exclusiva del Estado* (art. 149, 1, 1.ª). ¿Qué consecuencias tiene esta *reserva* en relación con el derecho y el deber de sufragio? ¿Qué ha de entenderse por condiciones básicas a efectos de garantizar la «igualdad» de todos nuestros conciudadanos en el ejercicio de este derecho/deber?

La peculiar técnica de delimitación de competencias empleada por la Constitución, hace que una competencia definida como «exclusiva» sea en realidad «concurrente», por cuanto no se dice que la potestad de regular tal o cual materia queda plenamente reservada al Estado (o a las Comunidades autónomas), sino tan sólo que «la regulación de las condiciones básicas que garantizan..., etc», lo cual fuerza al intérprete a determinar para cada uno de los derechos y deberes constitucionales eventualmente afectados por la normativa estatal y/o comunitaria, qué ha de entenderse por tales «condiciones básicas», piedra de toque desde la cual —y sólo desde ella— resulta posible determinar hasta donde deben alcanzar las competencias del Estado y hasta donde pueden llegar las Comunidades autónomas.

El tema tiene especial interés en lo que atañe al *derecho de sufragio*, dado que si por una parte la propia Constitución preceptúa que las Asambleas de las Comunidades autónomas han de elegirse con arreglo a un sistema de sufragio basado en una proporcionalidad corregida por factores territoriales (1), no reitera para ellas en cambio, de modo expreso, la exigencia de «igualdad» establecida tanto para el Parlamento nacional (arts. 68,1 y 69,2) como para los Municipios (artículo 140). De aquí la duda de si la mencionada exigencia no cuenta para dichas Asambleas —y, en consecuencia, el factor corrector territorial carece de límites basados en consideraciones de igualdad— o si, como parece más probable (según trataremos de demostrar en su momento), hay que considerar que dicha exigencia está contenida implícitamente en el artículo 152,1, por lo que, consiguientemente, los correctivos territoriales tienen un límite constitucional, no sólo en la imposibilidad de desnaturalizar el principio proporcional por los correctivos territoriales en él indicados, sino, además, *en las consecuencias que derivan de la igualdad del sufragio y de su proyección en la delimitación de las competencias estatales y comunitarias*.

La cuestión no es meramente especulativa: la regulación estatutaria

---

(1) Cfr. art. 152,1, y lo que se dirá luego sobre este precepto y su posible aplicación a las Asambleas legislativas de las Comunidades accedidas al régimen autonómico por vía distinta de la del artículo 151.

de las Asambleas de algunas Comunidades autónomas ha supuesto ya (País Vasco) o puede suponer (Proyecto de Estatuto canario, y quizá algún otro) la quiebra del principio de la igualdad del sufragio, en clara contradicción con el principio de la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales del citado artículo 149,1, 1.ª, e incluso con la prohibición general de discriminaciones que violen el principio de igualdad ante la ley de todos los españoles, consagrado en el artículo 14 de la Constitución.

Desde este ámbito de preocupaciones, es propósito del presente trabajo el estudio de la incidencia que en la ordenación de los sistemas electorales de las Comunidades autónomas pueden tener las conexiones objetivas indudablemente existentes entre la delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades autónomas en la regulación de derecho de sufragio, y la defensa de la igualdad del mismo en la organización de las Asambleas legislativas comunitarias.

En esta perspectiva, la delimitación concreta de las competencias estatales y comunitarias en materia de normas electorales, presupone el análisis de estos dos grupos de cuestiones:

I. Interpretación sistemática de la norma contenida en la disposición primera del artículo 149,1, en relación con los principios y con las normas generales sobre la igualdad de los ciudadanos, y con las especiales relativas al derecho de sufragio.

II. Referencia a las cuestiones que sobre las incidencias del postulado de la igualdad del sufragio en la delimitación de las competencias entre el Estado y las Comunidades autónomas plantean los Estatutos en vigor o pueden plantear los que aún se hallan en estado de meros proyectos.

El análisis así propuesto, no puede consistir en la mera exégesis (por lo demás, obviamente indispensable) de nuestro texto constitucional. La razón es clara: la profunda transformación de la organización territorial del Estado prevista por la Constitución, implica la concreción de un proyecto político de no disimuladas afinidades con los Estados tanto federales como regionales. Lógicamente, la Constitución sólo define las líneas esenciales del modelo. Pero ni éstas son inteligibles, ni la plasmación práctica del mismo posible, sin una permanente referencia a los modelos matrices. Por estas razones, nuestro estudio específico del articulado constitucional va precedido de un cuadro comparativo

en el que se analiza el tema de la igualdad del sufragio en los Ordenamientos constitucionales más significativos desde la perspectiva del nuestro y de las características del modelo autonómico-territorial previsto en el mismo (cuya naturaleza federo-regional es objeto de un análisis que precede y orienta el interés de la mencionada indagación comparativa).

## 2. PRELIMINAR: NATURALEZA «FEDERO-REGIONAL» DEL SISTEMA AUTONÓMICO-TERRITORIAL ESPAÑOL E INTERÉS DEL APORTE COMPARATIVO

La regulación constitucional de la organización territorial del Estado comporta la adopción por parte de nuestro constituyente de un modelo autonómico que desborda con creces la capacidad descentralizadora del Estado «integral» de la Segunda República o su más perfeccionada versión representada de modo paradigmático por el Estado «regional» italiano. Pero este «modelo» implica al propio tiempo un «procedimiento» para transformar el Estado centralista en un Estado *complejo*, en cuya ordenación territorial se dan cita elementos *regionales* y *federales* de entidad no predeterminada rígidamente por la Constitución. Esta se limita a posibilitar la co-presencia de ambos, reservando al proceso transformador mismo la concreta determinación de la entidad de uno y otro al final de dicho proceso. De aquí la necesidad de una previa caracterización de este complejo modelo estatal, en cuyo contexto cobra cabal sentido el análisis de la temática del presente Informe.

Por otra parte, la interpretación sistemática de la disposición primera del artículo 149,1—en lo que atañe a sus posibles consecuencias normativo-electoral— nos conecta con aquellos otros preceptos que incorporan a nuestro Ordenamiento el principio democrático-pluralista de la igualdad del voto (arts. 68, 69 y 140), por lo que resulta inevitable una óptica comparativa que nos permita no ignorar la perspectiva que proporciona la generalizada constitucionalización de dicho principio en los ordenamientos contemporáneos.

### 2.1 Estado «de las autonomías» y federo-regionalismo del Estado

Quizá convenga empezar afirmando que el carácter relativamente original de la solución adoptada por nuestro país para la autonomía territorial no obedece a un propósito preconcebido de innovación constitucional, ni refleja tampoco ninguna concepción apriorística de la

dimensión territorial del Estado, siendo tan sólo expresión, no ya del difícil acuerdo entre fuerzas políticas más o menos autonomistas y aquellas otras cuyo centralismo vocacional no les ha impedido percibir la inviabilidad de cualquier experiencia democrática que no aceptase el compromiso de descentralizar en alguna medida el poder del Estado, sino sobre todo, del juego entre las fuertes —y, en ocasiones, tensas— demandas anticentralistas (especialmente, aunque no únicamente, vascas y catalanas), y el «sentido del Estado» de los partidos nacionales (principalmente los hegemónicos, en la derecha y en la izquierda), que ha determinado la compleja —y, por lo que hasta ahora se ha visto, problemática— solución constitucional española.

Nunca como hoy se había sentido en nuestro país nada parecido a esta especie de conciencia difusa de disolución de la Nación española en sus elementos componentes que, en el plano semántico, se expresa en la sustitución —incluso en documentos oficiales— de la palabra «España» por la expresión «el Estado español», fenómeno cuya dimensión profunda traduce la intencionalidad política de reducir la condición de «español» a sólo los vínculos jurídico-políticos que dimanan de la copertenencia al mismo Estado, con la implícita y consecuente negación de aquellos otros de carácter psico-social y socio-histórico que corresponden a la realidad de España, entendida como Nación. Esta es una realidad básica de la que resulta obligado partir para comprender y valorar en sus justas dimensiones el importante esfuerzo del constituyente por hacerse con el control de un proceso disgregador, aun cuando fuera al precio de una descentralización cercana al Estado federal, arrostrando la incomprensión de muchos, no bien impuestos sin duda de la real entidad del problema que ha motivado el título VIII de la Constitución.

También singulariza hasta cierto punto la descentralización política española el hecho de la continuidad del Estado en el proceso de tránsito de la Autocracia a la Democracia. Aunque la significación de este fenómeno sea ambivalente por cuanto si, por una parte, ha hecho factible la reconducción a pautas constitucionales de los impulsos centrifugos, ha significado por otra la presencia en el proceso descentralizador de factores retardatarios tales como las prevenciones de los partidos nacionales por la creación de escenarios políticos competitivos y las resistencias más o menos soterradas de los aparatos tecnoburocráticos del Estado.

Debe añadirse, por último, que la magnitud de los problemas vasco

o catalán, o el sorprendente auge de los autonomismos de nuevo cuño, no debiera llevarnos a ignorar que, en nuestro tiempo, la remodelación democrática del Estado comporta su descentralización. Y que, en este sentido, es innegable el parentesco del modelo autonómico-territorial español con las experiencias descentralizadoras europeas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y con los preceptos políticos que las determinan.

Pero este parentesco no debe sugerir la identidad. Ni las soluciones constitucionales son, evidentemente, las mismas, ni la simultaneidad de los procesos de descentralización del Estado y de creación del sistema nacional de partidos son comunes a otras Democracias europeas.

Una de las características más destacadas de la nueva solución española reside en la inconcreción constitucional de *qué* Comunidades territoriales habrán de optar por un régimen autonómico y de *cuánto* poder político habrán de asumir las que se constituyan. Por esta razón, todo propósito de tipologización del sistema ha de incorporar una perspectiva dinámica que contemple la previsible remodelación del Estado, constitucionalmente posible y políticamente probable. No es sin embargo preciso esperar a la culminación del proceso descentralizador para afirmar que la fisonomía estatal resultante del mismo ha de incorporar entidades políticas de innegable similitud con los Estados-miembros de un Estado federal. Basta comparar el Estatuto vasco o catalán con el *status* jurídico-político de cualquier *Land* de la República Federal Alemana (por citar un ejemplo de relativa proximidad y de influencia no desdeñable en nuestro constituyente).

Ahora bien, si por una parte el efecto inductor de ambos Estatutos ha agudizado en buena parte de las restantes zonas del territorio nacional la voluntad de adquirir idénticas cotas de autogobierno y similares armas para alcanzar los más altos niveles de influencia en las decisiones del Estado, difícil resulta por otra pensar en la generalización del *quantum* autonómico alcanzado por vascos y catalanes. Por lo cual cabe prever que la concreción práctica del modelo autonómico-constitucional nos depare una *forma de Estado compleja*, con elementos de evidente encaje dentro de los patrones *federales*, en tanto que otros responderán más bien a los esquemas *regionales* (2).

---

(2) No desconocemos ciertas propuestas homogeneizadoras de dicho *quantum*, basadas, al parecer, en la utilización de las posibilidades ofrecidas por el artículo 150 para la igualación de los «techos» competenciales de *todas* las Comunidades, cualquiera que sea la vía por la que se hubiese accedido o se haya de acceder al régimen autonómico. Pero una cosa es la *posibilidad jurídica* —no en-

Esta previsión es justamente la que nos ha llevado a proponer en otros trabajos la calificación de «federo-regional» para la forma territorial del Estado prevista por la Constitución y remitida en cuanto a su realización práctica a los actores políticos nacionales, de una parte, y nacionalitarios y regionales de otra.

En este sentido, consideramos inapropiadas otras denominaciones tales como «Estado de las autonomías» o «Estado autonómico» —utilizadas en el lenguaje político, e incluso en el debate constituyente— por entender que con tales expresiones se hipertrofia o hipervalora la autonomía territorial comunitaria en detrimento de las restantes autonomías reconocidas por la Constitución (autonomía sindical, autonomía universitaria, etc) sin que, por lo demás, se destaque suficientemente la flexibilidad, dinamismo y proyección de futuro que constituyen evidentemente uno de los aspectos más relevantes de la solución adoptada, ni se indique claramente que buena parte de los contenidos posibles del «derecho de autodeterminación» —con excepción naturalmente del separatismo— caben dentro de la Constitución (lo que naturalmente incrementa la capacidad de integración de la misma respecto de ciertos grupos radicales no separatistas).

Por lo demás, esa calificación novedosa —«Estado de las autonomías»— fuerza quizá al intérprete a un peligroso ejercicio imaginativo —a unas «segundas lecturas» constitucionales...— cuyos efectos desorientadores pudieran marginarse partiendo de la consideración, a la vez modesta y pragmática, de que nuestro sistema autonómico es, en gran medida, *un nuevo vástago de la familia de los federalismos contemporáneos*.

Por supuesto que no pretendemos ofrecer una *denominación* alternativa. Tan sólo apuntamos hacia una *calificación técnica* más rigurosa y precisa que recuerde la naturaleza híbrida del modelo estatal previsto (3).

Esta necesidad de una adecuada y precisa calificación técnica del

---

tramos ahora en si ésta es o no discutible— y otra su *viabilidad política*. Es difícil imaginar que el Estado pueda soportar el coste de la absoluta generalización del *plenum* autonómico supuesto por los regímenes catalán y vasco. Como difícil es también pensar que todas las Comunidades que puedan constituirse puedan asumir eficaz y responsablemente dicho *plenum*.

(3) Algunos profesores —OLLERO (en declaraciones al diario *Informaciones*), RUBIO LLORENTE (Coloquio de la Universidad libre de Berlín, junio de 1983)— han apuntado la opinión de la imposible tipologización del sistema, dada su inconcreción. Disentimos de este punto de vista pese a estar de acuerdo en la constatación de lo atípico de nuestra situación político-constitucional.

modelo constitucional autonómico, viene impuesta por la urgencia de dar coherencia a la interpretación teórica del modelo y facilitar de este modo la correcta recepción de eventuales elementos complementarios congruentes con la matriz constitucional originaria, así como por la conveniencia de resolver problemas prácticos teniendo presente las soluciones que para los mismos se han ideado en otros países y en similares situaciones.

La Constitución *no define* el carácter unitario, federal o regional del Estado. Pero *prefigura* una forma de organización territorial del mismo en la que se dan cita elementos federales y regionales. Se afirma, en efecto, la condición única del Estado como reflejo de la «indisoluble unidad de la Nación española», al tiempo que se reconoce y garantiza «el derecho a la autonomía de las Nacionalidades y Regiones que la integran», articulando sobre estos elementos un sistema de poder con los siguientes rasgos definitorios (arts. 1 y 2):

1) De acuerdo con la Constitución, la Nación española es una realidad sociológica a la que en el plano jurídico-político corresponde un Estado cuyo poder soberano expresa la voluntad del pueblo español. Dicha Nación engloba dos tipos de comunidades —denominadas respectivamente Nacionalidades y Regiones— las cuales, en uso del «derecho a la autonomía» que les reconoce la Constitución, pueden disfrutar de un grado más o menos amplio de autogobierno.

2) Este derecho a la autonomía no es un derecho otorgado ni concedido por el Estado, sino *reconocido* por la Constitución. Pero es un derecho subordinado a la soberanía, tanto por lo que concierne a su *contenido* (que no puede alcanzar a las competencias que el Estado se reserva en exclusiva —aunque esta «exclusividad» sea bastante relativa—), como por la *primacía del ordenamiento estatal* sobre los ordenamientos territoriales autónomos).

3) Esta unidad jurídico-política del sistema se concreta específicamente en los preceptos que establecen: *a)* que las Comunidades autónomas son parte de la organización territorial del Estado (art. 137); *b)* que los Estatutos de las mismas son parte integrante del ordenamiento jurídico del Estado (art. 145); *c)* que las competencias asumibles y no asumidas por estas Comunidades corresponden al Estado (art. 149,3); y *d)* que el Derecho del Estado prima sobre el Derecho comunitario autonómico y es supletorio del mismo (art. 149,3).

4) El sistema resultante goza de una especial protección constitucional por cuanto sus supuestos básicos —en cuanto contenidos en el



título preliminar de la Constitución— se sustraen al procedimiento ordinario de reforma constitucional, requiriéndose para poder alterar su fisonomía actual, un procedimiento especialmente agravado (que es el mismo que protege, por ejemplo, la Monarquía parlamentaria o el Estado social y democrático de Derecho) (art. 168,1).

De este modo, como decimos, se prefigura constitucionalmente una forma de organización territorial del Estado, de componentes «federales» y «regionales» fácilmente identificables, forma territorial estatal cuya práctica actuación comienza a evidenciar el importante peso de los primeros.

Por lo pronto, nos encontramos hoy en España con un Estado que alberga cuatro Comunidades autónomas (se incluye Andalucía)—que suponen el 31 por 100 del territorio nacional y el 46 por 100 de su población— cuyo *status* juridico-político es altamente improbable que pueda ser asimilado al correspondiente a una Región autónoma del denominado Estado «regional» (4). Y si bien es cierto que las Comunidades de régimen *mínimo* o *limitado* que se constituyan habrán de poseer un *status* de mayores similitudes con dichas Regiones (5), no conviene

(4) La proximidad al Estado federal es manifiesta si se tiene en cuenta que estas Comunidades de régimen pleno:

a) Poseen potestades cuasi-constituyentes en razón de la regulación adoptada para el ejercicio de la potestad estatutaria que limita la «soberanía legislativa» del Parlamento —por cuanto no es el pueblo español en su conjunto (en quien reside la *soberanía*: art. 1.º, 2) ni las Cortes Generales (que representan a dicho pueblo: art. 66, 1), sino *una parte de él* (integrada por el cuerpo electoral de las provincias que pretenden constituirse en Comunidad autónoma) quien puede aprobar o rechazar un proyecto de estatuto acordado con la Comisión Constitucional del Congreso o aprobado previamente por dichas Cortes (cfr. los supuestos del art. 151, 1, 3.º, 4.º y 5.º)—, garantizándose igualmente la intervención del cuerpo electoral comunitario en la reforma de dicho Estatuto (art. 152, 2). De ello deriva la especial posición jerárquica de los Estatutos de estas Comunidades.

b) Tienen además constitucionalmente garantizada una estructura institucional que las configura como un verdadero *poder político subestatal*, conformando las relaciones entre la Asamblea legislativa y el Ejecutivo (Gobierno y presidente) un sistema de gobierno de rasgos parlamentarios (art. 152).

c) Participan como tales Comunidades en la Segunda Cámara del Parlamento estatal, viéndose reforzada esta participación por un derecho de iniciativa legislativa ordinaria y de reforma constitucional—ejercitable ante el Congreso de los Diputados. Esta iniciativa lleva aparejado incluso un derecho de participación de los parlamentarios comunitarios en dicho Parlamento central para defender aquellas proposiciones de ley que la respectiva Comunidad hubiese remitido a la Mesa del Congreso (art. 87, 2).

(5) A diferencia de las de régimen pleno, estas otras Comunidades guardan gran similitud con las regiones autónomas de los Estados «regionales», por cuanto:

a) Sólo poseen un derecho de iniciativa estatutaria, correspondiendo a las

perder de vista que la transformación del Estado centralista está conduciendo ya a un Ordenamiento global complejo que incorpora una técnica de resolución de los inevitables conflictos entre los Ordenamientos estatal y comunitarios, que es propia de los Estados federales (6).

En todo caso, y por lo que respecta a las *competencias normativas electorales*, no parece que haya impedimento alguno en que las Comunidades de régimen pleno configuren un sistema electoral propio en sus respectivos Estatutos e incluso asuman competencias normativas en esta materia, a ejercer por sus respectivas Asambleas legislativas. Así resulta de los artículos 149,1 —que no incluye la materia electoral entre las reservadas a la competencia exclusiva del Estado— y 81,1, que sólo reserva a la Ley orgánica (estatal) el «régimen electoral general» que, por oposición a los posibles regímenes electorales particulares, hay que entender referido al Estado. Este último fundamento permite también interpretar el apartado 1.1.<sup>a</sup> del artículo 148 en el sentido de entender que entre las competencias relativas a «la organización de sus instituciones de autogobierno» figura también las relativas al régimen electoral de las Comunidades accedidas por la vía del artículo 143.

En ambos supuestos, hay que preguntarse por los *límites* a los que

---

Cortes Generales la competencia plena para la deliberación y aprobación de sus respectivos Estatutos, careciendo, en consecuencia, dichas Comunidades de ese instrumento eficaz, persuasivo y/o disuasorio que es el referéndum estatutario. Tampoco se garantiza su reforma con este dispositivo: la Constitución sólo establece que dicha reforma ha de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica (art. 147, 3).

b) Parece posible que estas Comunidades puedan llegar a tener una estructura institucional similar a la de las de régimen pleno. Pero esta es una cuestión que depende por entero de la voluntad de dichas Cortes, sin que opere en este caso la garantía constitucional que protege el sistema institucional de las de régimen pleno (art. 152).

Si poseen, al igual que las de régimen pleno, el derecho de participación parlamentaria indicado en la nota anterior (ap. c)l), dato que debe ser puesto en relación con el carácter temporalmente relativo de las diferencias entre uno y otro tipo de Comunidades (desde el punto de vista constitucional, se entiende) como indicativo de la disposición adecuada de los órganos centrales del Estado para una homogeneización de dichos regímenes.

(6) Nos referimos al precepto del artículo 149, 3 (las normas del Estado «prevalecerán en caso de conflicto sobre las de las Comunidades autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas»), precepto que reproduce sustancialmente el artículo 21 de la Constitución de 1931 y que va más allá incluso de la cláusula de prevalencia de los Estados federales (*Supremacy Clause, Bundesrecht bricht Landesrecht*), que establece una presunción de validez del Derecho federal en tanto no se pronuncie en sentido contrario el Tribunal Supremo o el Tribunal Constitucional, respectivamente. Nuestro Derecho, por el contrario, limita esa presunción no a todo el Derecho del Estado, sino sólo al no atribuido a la competencia exclusiva de dichas Comunidades.

ha de ajustarse el ejercicio de tales competencias tanto por el Estado [concretamente por las Cortes, en diferentes etapas del procedimiento de elaboración y aprobación del correspondiente Estatuto de autonomía y, eventualmente, por el Tribunal Constitucional en los supuestos de control preventivo (art. 79 LOTC)], como por las propias Comunidades (en la fase de iniciativa estatutaria, así como en la etapa post-estatutaria, en relación en este caso con aquellas competencias que hubiese atribuido el respectivo Estatuto a las propias potestades normativas).

Sin perjuicio de volver luego sobre este tema, al tratar de la interpretación del artículo 152,1, apuntemos desde ahora que dentro de dichos límites ocupan un lugar fundamental los que derivan del artículo 149,1,1.ª, en orden a las garantías de la igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio reconocido en el artículo 23,1.

Difícilmente, sin embargo, podremos adentrarnos en esta temática de la igualdad del sufragio, sin situar la indagación de lo que nuestras normas constitucionales previenen al respecto en un marco comparativo que oriente y guíe este propósito. Marco comparativo que, por lo indicado sobre la forma territorial del Estado, ha de incorporar las enseñanzas de los ordenamientos tanto federales como regionales.

## 2.2 *El aporte comparativo (remisión)*

Esta perspectiva comparativa es por lo demás absolutamente indispensable, una vez comprobada la parquedad de los debates parlamentarios sobre los preceptos que hemos de analizar. Poco o nada ilustran estos debates sobre el alcance atribuido por el constituyente a los preceptos que regulan y garantizan dicha igualdad. Nuestros Diputados y Senadores se limitaron a incorporar unas fórmulas que son manejadas como una especie de «valor entendido» cuyos perfiles y alcance práctico no son objeto de discusión, lo cual configura evidentemente un fenómeno de recepción jurídica que hace de todo punto indispensable el análisis comparativo.

De aquí la necesaria consideración de la trayectoria del principio de igualdad del voto en el Constitucionalismo contemporáneo. En este sentido, nuestra Constitución se sitúa en la trayectoria seguida por el Constitucionalismo europeo, caracterizado en este punto por la expresa formalización de dicho principio. Pero esta referencia quedaría incompleta sin una mención de la doctrina norteamericana de la «igual protección de las leyes» de la enmienda XIV (1868) de la Constitución, cuyas consecuencias normativo-electoral —tardía pero eficazmente

extraídas por el Tribunal Supremo a partir de la sentencia *Baker v. Carr* (1962) tanto tienen que ver con los temas que plantea la exégesis de la indicada disposición primera del artículo 149,1.

### 3. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO-PLURALISTA DE LA IGUALDAD DEL SUFRAGIO

Teóricamente, la «universalidad» del sufragio—en cuanto atribución del derecho de voto a *todos* los ciudadanos—presupone su «igualdad». Pero tanto la historia como la práctica democrática contemporánea, ofrecen formas de sufragio universal desigual o bien consecuencias desiguales del ejercicio de un derecho fundamental atribuido por igual a todos los ciudadanos. Esta es justamente la razón por la cual las Constituciones contemporáneas—desde la de Weimar en 1919 hasta las más actuales—incluyen entre los requisitos con que se regula el derecho de sufragio, la exigencia de que éste, además de universal, sea igual (7), aun cuando esta exigencia, no obstante su idéntica formulación, tiene hoy un sentido muy distinto del que le atribuyeron las Constituciones del primer tercio de este siglo.

En efecto, cuando las Constituciones de entreguerras incluyen el requisito de la igualdad, se está reflejando en el texto constitucional la lucha política contra las distintas formas legales de sufragio desigual practicado a la sazón por diferentes países. Estas formas privilegiadas han desaparecido hoy, pero aunque subsiste la necesidad de luchar—no ya como entonces, contra un derecho desigual—sino contra las prácticas que de hecho confieren desigual valor a este derecho. Dicho en otros términos—y es lo que queremos poner de manifiesto ahora—la igualdad del voto, que irrumpe en el Constitucionalismo contemporáneo como pretensión de carácter formal, tiende a devenir cada vez más una exigencia sustancial.

---

(7) «La exigencia de un sufragio igual—dice en este sentido E. STEIN—surgió en el tiempo en que las clases dominantes ya habían concedido a las demás clases sociales el derecho a participar en las elecciones parlamentarias (sufragio universal); pero, al mismo tiempo, habían introducido métodos sutiles para conservar su posición dominante. Se ingeniaron toda clase de construcciones para debilitar el derecho al voto de las clases sociales inferiores» (*Derecho político*, traducción esp., Madrid, Aguilar, 1973).

### 3.1 *Proscripción de las formas de sufragio desigual por el Constitucionalismo de entreguerras*

Como es bien conocido, hasta tiempos relativamente próximos, han subsistido formas de *sufragio desigual* en las Democracias pluralistas europeas, bien en su versión de *voto múltiple*, bien como *voto plural*. Todos votan, pero algunos votan más: el sufragio es universal, pero desigual. En otras palabras, puesto que no hay más remedio que aceptar el sufragio universal, se atribuye a todos este derecho, pero se introducen formas que aseguren la prepotencia de los sectores sociales dominantes.

Pues bien, es justamente contra estas modalidades inigualitarias contra las que se establece por las Constituciones de entreguerras la exigencia de la *igualdad del voto*.

Destaca en primer lugar la Constitución alemana de Weimar, estableciendo el requisito del voto igual como réplica al sistema prusiano de la Constitución de 1850, vigente hasta 1918, que clasificaba a los electores en tres categorías, según la cuantía de su cuota tributaria, cada una de las cuales elegía una tercera parte de los diputados, pese a las enormes diferencias numéricas de los tres tercios poblacionales. Frente a semejante situación, la exigencia constitucional del voto igual significaba la prohibición del voto plural o de diferenciaciones en el valor específico del voto según la persona del elector (8).

En esta dirección se orienta igualmente la Constitución española de 1931, en cuyo artículo 52 se establece que los representantes que componen el Congreso de los Diputados han de ser «elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto», interpretándose la exigencia de «igualdad» por la doctrina de la época como la repudiación de las diversas formas de voto plural:

«El voto igual —comentaba ROYO VILLANOVA— quiere decir lo contrario de *voto plural*, o sea, el sistema que establece distinciones entre los ciudadanos, añadiendo el voto que a cada uno corresponde por el principio del sufragio universal, otros votos complementarios por razón de *propiedad* (posesión de ciertos bienes o pago de cierta cuota de contribución), por razón de *cultura* (posesión de ciertos títulos académicos), o por razones so-

(8) Cfr. STEIN, *op. cit.*, p. 41.

ciales (voto del padre de familia en razón al número de hijos)... (9).

Con la exigencia de que el sufragio sea igual «se quiere probablemente excluir —decía PÉREZ SERRANO— los sistemas poco democráticos siempre, de voto plural a favor de un mismo elector, y de sufragio por clases, como el de la antigua Prusia...» (10).

Voto igual, pues, en el Constitucionalismo de entreguerras equivale a trato formalmente idéntico para todos los electores en cuanto al reconocimiento y ejercicio de su derecho de voto. Pero nada se dice sobre su valor real o sobre la eficacia de este derecho. Basta con que, además de atribuir tal derecho a todos los ciudadanos, se proscriba cualquier forma de sufragio que conlleve la atribución de más de un voto a algunas categorías o grupos de ciudadanos.

Aparentemente, este es el significado que cabe asignar a la reiteración de la conocida fórmula —«sufragio universal, igual, directo y secreto»— en las Constituciones democrático-pluralistas actuales, en lo que atañe a la igualdad. Pero miradas con más detenimiento las cosas, es evidente que hay razones para entender que, al menos en algunos ordenamientos, el requisito de la igualdad comporta exigencias que van más allá de la indicada igualdad formal.

### 3.2 *Igualdad formal e igualdad sustancial en el Constitucionalismo actual*

Con evidente unanimidad, todas las Constituciones contemporáneas del área democrático-pluralista europea (11) incluyen el requisito de la igualdad entre las condiciones que debe cumplir la regulación del derecho de sufragio. Tanto las primeras Constituciones de postguerra (Francia, 1946, art. 3.º; Italia, 1947, art. 48; Alemania Federal, 1949, arts. 38.1 —federación— y 28.1 —*Länder*—), como las posteriores (Francia, 1958, art. 3.º), hasta llegar a las más actuales (Bélgica, reforma de 1971, arts. 47 y 49; Suiza, reforma de 1971, art. 74; Suecia, 1975, artículo 1.º; Portugal, 1976, art. 48.2) contienen dicho requisito.

---

(9) ROYO VILLANOVA: *La Constitución española...*, Valladolid, 1934, pp. 158 y 159.

(10) PÉREZ SERRANO: *La Constitución española...*, Madrid, 1932, pp. 215 y 216.

(11) También se encuentra esta exigencia en algunas Constituciones socialistas. Cfr. URSS, art. 134; Hungría, art. 71; Polonia, art. 80; etc.

No es éste el lugar más idóneo para indagar la significación que la doctrina y la práctica constitucional atribuyen hoy al repetido requisito en los mencionados ordenamientos. Basta a nuestro propósito con una referencia a la inteligencia de este principio de igualdad del voto en dos ordenamientos que por su estructura y por la no disimulada influencia de los mismos en nuestros legisladores constituyentes son muy de tener en cuenta a la hora de analizar la específica regulación de la materia adoptada por nuestra Constitución. Nos referimos, como puede suponerse a los ordenamientos constitucionales de la República Federal Alemana y de Italia.

En el ordenamiento constitucional de la República Federal la igualdad del voto viene recogida en los artículos 38.1 («Los Diputados del Parlamento federal alemán son elegidos por sufragio universal, directo, libre, *igual* y secreto») y 28.1 (en los *Länder* «el pueblo deberá tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre, *igual* y secreto»). La interpretación jurisprudencial y doctrinal de estos preceptos muestra una clara tendencia a superar pasadas interpretaciones de este principio de igualdad.

El Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la significación de la igualdad del voto con motivo de las cuestiones suscitadas en relación con la compatibilidad de este principio con las barreras electorales o cláusulas-tope (*Sperrklauseln*) que excluyen de las Asambleas a los partidos que no rebasen un determinado porcentaje de votos en las correspondientes consultas electorales. Dicha doctrina distingue el diferente valor del principio de igualdad del voto según que opere en un sistema mayoritario o proporcional: en el primero, sólo puede tener un *valor numérico*; en el segundo, además, un *valor de resultado* que, evidentemente, da contenido material al referido principio —aun cuando se reconozca que esta última igualdad tiene a su vez unos *límites* impuestos por razones de eficacia del sistema.

Por «valor numérico» se entiende el valor del voto antes de ser emitido. Hoy todos los votos tienen igual valor numérico; en el pasado no siempre fue así, puesto que se admitían los votos plurales. El «valor de resultado» se deduce de la relación entre los votos obtenidos por un partido y los escaños alcanzados (12).

En su origen —razona el tribunal alemán— el principio constitucional de la igualdad del voto se aplicaba dentro de sistemas mayori-

---

(12) Cfr. STEIN, *op. cit.*, pp. 38 y 39.

tarios. En ellos, como se sabe, no todos los votos tenían el mismo valor de resultado, ya que sólo resultaban eficaces aquellos que se emitían en favor de los candidatos victoriosos. Por eso la igualdad sólo podía consistir en el valor numérico del voto. Pero con la introducción de la elección proporcional este principio recibió necesariamente otro significado. Según este sistema, el resultado electoral no depende sólo del cómputo de los votos, sino que se determina mediante ciertas operaciones matemáticas. Estas permiten falsear el resultado electoral, lo cual, sin embargo, puede impedirse aplicando el principio de la igualdad electoral al procedimiento de cálculo. Por tanto, en la elección proporcional, este principio no sólo produce la igualdad en el valor numérico, sino también, fundamentalmente, *la igualdad en el valor de resultado*.

«El fundamento de la igualdad del derecho de sufragio prohíbe sin excepción alguna la (...) diferencia de peso en el voto y, por tanto, de antemano el sistema de voto plural y de clase y de curia (*Kurienwahlrechte*). Cada elector tiene por igual tantos votos como cualquier otro y cada voto tiene básicamente *igual fuerza*». La igualdad del derecho de sufragio significa «que según las disposiciones generales cada sujeto con capacidad electoral activa, cada elector, puede emitir su voto como cualquier otro elector y que este voto legítimamente emitido será valorado como los otros votos; todos los electores deben tener con el voto que emiten el mismo influjo sobre el resultado de la elección» (13).

Sin embargo, como señala MAUNZ, se ha de tener presente que los principios electorales, su contenido concreto, se encuentran, ante todo, en conexión con un determinado sistema electoral. La igualdad del derecho de sufragio significa así en el sistema mayoritario puro que cada voto debe tener igual valor numérico e iguales oportunidades en el resultado o efecto (*Erfolgschancen*), mientras que en el sistema proporcional debe tener igual valor numérico e igual valor en el resultado o efecto (*Erfolgswert*) (14).

---

(13) Referencias en MAUNZ-DÜRING-HERZOG: *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, München, ed. 1979, pp. 36-39.

(14) *Id.*, p. 52.



Pero esta igualdad —indica igualmente MAUNZ— está sujeta a restricciones inevitables. «Siempre es intangible por supuesto la mencionada igualdad de valor numérico. La pregunta por la igualdad de valor en el resultado, sólo se plantea en el sistema proporcional. Aquí, en cualquier caso, existen ineludiblemente aquellas desigualdades que resultan de las deficiencias prácticas del sistema electoral, como las seguras desigualdades en el tamaño de las circunscripciones electorales, a no ser que se proceda según la conocida geometría de los distritos electorales; a más de éstas, las que están vinculadas o conectadas inevitablemente a los particulares métodos de cálculo (el de Hondt y otros). Pero, por encima de ellas, se reconoce que, en interés de la formación de Parlamentos eficaces y de posiciones gubernamentales estables, es lícita la lucha contra la atomización de partidos mediante las llamadas «cláusulas de cierre» (*Sperrklauseln*)' (15).

Hay que tener presente, en efecto, que las elecciones cumplen la función de proveer al Estado de órganos capaces de actuar; es decir, de un Parlamento que sea capaz, por existir una mayoría, de formar un Gobierno y de realizar una tarea legislativa. Pero la elección proporcional favorece el acceso al Parlamento de pequeños partidos que con un sistema mayoritario no hubiese sido posible. Por eso se ha considerado lícita la barrera del 5 por 100, entendida como límite máximo cuya transgresión infringe el principio de igualdad electoral. Y se ha indicado que el artículo 20.2 de la Ley Fundamental se opone a la absolutización del principio de la igualdad electoral. Como expresa STEIN, ante la aspiración de que la influencia de cada uno de los electores sobre los órganos superiores del Estado sea *lo más igual* posible, no se puede olvidar la de que la influencia de la totalidad de los electores sobre la dirección del Estado, especialmente sobre la formación del Gobierno, sea *lo más enérgica* posible (16).

Por otra parte, es importante traer a colación aquí —por lo que luego diremos de nuestro propio ordenamiento— una referencia a las conexiones que median entre el principio de la igualdad del voto y el postulado general de la igualdad ante la ley. El punto de vista del Tribunal Constitucional Federal es que el principio de la igualdad del sufragio «es un supuesto de aplicación del axioma o principio general de la igualdad, que como derecho fundamental de los individuos, está garantizado en el artículo 3.º, apartado 1, de la Ley Fun-

(15) *Id.*, pp. 52 y 53.

(16) STEIN, *op. cit.*, p. 45.

damental. Por tanto, una violación del principio de la igualdad del sufragio entraña siempre también una vulneración del del artículo 3.º de la citada Ley Fundamental». La doctrina, mayoritariamente, como señala INGO VON MÜNCH, apoya esta interpretación. Este autor, por el contrario, considera que este punto de vista es inexacto porque se prescinde del artículo 38.1, párrafo primero, adhiriéndose a la opinión según la cual «la conexión del principio constitucional de la igualdad del derecho de sufragio con el principio general de la igualdad, es altamente dudosa en su génesis histórica, porque ambas normas se han desarrollado muy diversamente, y sistemáticamente en sí innecesaria a causa de la especialización de la igualdad del derecho de sufragio en la Ley Fundamental» (17).

Señalemos, finalmente, que de la igualdad del derecho de sufragio extrae el Tribunal Constitucional Federal la consecuencia de que «en la ordenación del derecho de sufragio le queda al legislador un campo de juego estrecho y limitado para las desigualdades. En este dominio, tales desigualdades necesitan fundamentarse en razones especialmente justificadas e irrefutables» (18).

En el ordenamiento italiano el principio de la igualdad del voto viene reconocido en el segundo párrafo del artículo 48 de la Constitución («El voto es personal e *igual*, libre y secreto. Su ejercicio es un deber cívico»). En la interpretación de esta igualdad las posiciones mayoritarias se inclinan por su acepción formal —que se opone únicamente al voto plural y al voto múltiple—; pero la doctrina no es unánime, ya que hay autores que entienden que dicha igualdad debe ser entendida como igualdad sustancial.

La jurisprudencia constitucional se inclina por la interpretación formal de la mencionada igualdad, aunque, como puede apreciarse, la postura de la Corte Constitucional es en un primer momento dudosa:

«L'esigenza sancita dall'art. 48 comma 2 Cost., che il voto deve essere "eguale", riflette l'espressione del voto stesso in condizioni di perfetta parità da parte di tutti i cittadini, senza che siano ammessi il voto multiplo o plurimo. *Ma il principio della eguaglianza del voto, se comporta che ciascun voto nella competizione elettorale*

(17) INGO VON MÜNCH (dir.): *Grundgesetz Kommentar*, C. H. Beck, 1976, núm. 39, página 397.

(18) Referencias, en VON MÜNCH, *op. cit.*, núm. 41, p. 398.

*contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi, non si estende al risultato concreto della manifestazione di volontà dell'elettore, che dipende dal sistema adottato del legislatore ordinario (non avendo la Costituzione disposto al riguardo), per le elezioni politiche e amministrative in relazione alle mutevoli esigenze che si ricollegano alle consultazioni popolari» (19).*

Pero sentencias posteriores parecen inclinarse de manera indudable por una interpretación formal. Así, por ejemplo:

«La Costituzione, quando, nell'art. 48 comma 2, proclama che il voto è eguale, vuole che i cittadini siano ammessi all'esercizio del diritto elettorale in condizione di parità, restando esclusa l'attribuzione del voto multiplo o di quello plurimo».

«In base al principio della uguaglianza del voto, di cui all'art. 48 comma 2 Cost., tutti i cittadini sono ammessi all'esercizio del diritto elettorale in condizione di parità, restando escluso il voto multiplo e quello plurimo» (20).

Por su parte, la mayoría de la doctrina también interpreta en su sentido formal el principio de igualdad, deduciendo que el mismo sólo implica el rechazo del voto tanto plural como múltiple. En este sentido, por ejemplo, BARILE, MARTINES y VIRGA (21). No obstante, LAVAGNA indica que se está abriendo una corriente doctrinal que entiende la igualdad en sentido sustancial, que evita la existencia de mecanismos conducentes a que el valor del voto sea diferente pese a la identidad del procedimiento (22).

La elección de los Consejos Regionales tiene una consideración distinta según se trate de regiones de autonomía especial o común.

Las regiones de estatuto especial tienen competencia exclusiva sobre la legislación en materia de elección de los Consejos indicados.

(19) Sentencia núm. 43, 1961. Subrayamos nosotros.

(20) Sentencias núms. 60 y 168 de 1963, respectivamente.

(21) BARILE: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 2.ª ed., 1975, p. 128; MARTINES: *Diritto costituzionale*, Milano, 1978, p. 260; VIRGA: *Diritto costituzionale*, 8.ª ed., Milano, 1978, p. 104.

(22) LAVAGNA: *Istituzioni di Diritto pubblico*, 2.ª ed., Torino, 1979, p. 104. Especialmente sugestivo es su artículo: «Il sistema elettorale nella Costituzione italiana», en *Riv. Trimestr. di Diritto pubblico*, 1952.

Semejante competencia planteó la duda de si los principios electorales constitucionales (y, en concreto, los contenidos en el art. 48) eran de aplicación en las elecciones de los mismos. La jurisprudencia constitucional se pronunció afirmativamente desde el primer momento:

«In-sede di legislazione esclusiva la Regione siciliana deve attenersi al principio di eguaglianza e rispettarli tutti i limiti posti dalla Costit. della Repubblica, in quanto non derogati dallo statuto speciale: tra questi sono anche i criteri previsti dalle leggi statali affinché l'eletturato comunale passivo possa svolgersi in condizioni di eguaglianza per tutto il popolo italiano» (23).

También la doctrina es unánime al señalar el sometimiento a los principios constitucionales en materia electoral de la legislación exclusiva de las Regiones de Estatuto especial. Entre otros, LA BARBERA, MARTINES y PIZZETTI (24).

En la práctica, las regiones de estatuto especial legislaron sobre la elección de los Consejos regionales de acuerdo con los principios constitucionales en la materia, sin que se hubiesen planteado cuestiones de inconstitucionalidad respecto del principio de igualdad.

Las regiones de estatuto ordinario no tienen competencias en materia de elecciones, habiéndose realizado las de sus Consejos en base a la normativa estatal (Ley de 17 de febrero de 1968, núm. 28), respecto de la cual tampoco se han planteado cuestiones de inconstitucionalidad por infracciones del postulado de la igualdad del voto.

Nota común a los ordenamientos hasta aquí considerados —con las salvedades indicadas— es la consideración de la igualdad del sufragio en conexión con el principio general de la igualdad ante la ley (Alemania, art. 3.º, 1) y, más ampliamente, con los deberes impuestos al Estado en relación con el postulado general de la igualdad (Italia, artículo 3.º, párr. 2). En esta línea entendemos debe orientarse la interpretación de nuestro propio ordenamiento, deudor en este punto concreto de uno y otro (cf. arts. 9.º, 2 y 14, 1).

---

(23) Sentencia núm. 165, 1957. Confirmaciones posteriores de este punto de vista en varias sentencias de 1961 (núms. 43 y 44), 1968 (núm. 96), 1970 (núms. 43 y 47), etc.

(24) LA BARBERA: *Diritto Pubblico Regionale*, Milano, 1973, pp. 66-67; MARTINES, *op. cit.*, p. 679; PIZZETTI: *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, pp. 330 y 331.

Hay que resaltar, no obstante, que nuestra Constitución contiene a este respecto un elemento diferencial representado por la atribución como competencia exclusiva del Estado del cometido de regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales —entre los que naturalmente se encuentra el de sufragio (cf. art. 23, 1). Ello introduce un elemento nuevo cuyas consecuencias respecto del principio de la igualdad del sufragio vamos a analizar.

Previamente, no obstante, ampliaremos las referencias comparativas hasta aquí expuestas con una breve incursión por el Derecho constitucional norteamericano, el cual —en un contexto electoral ciertamente distinto del europeo hasta ahora considerado (mayoritario aquél; proporcional éste)— es, sin embargo, un elocuente ejemplo de las dificultades con que tropieza la rectificación jurisprudencial de lo que constitucional o legislativamente no quedó definitivamente resuelto.

#### 4. CONSECUENCIAS NORMATIVO-ELECTORALES DE LA DOCTRINA NORTEAMERICANA DE LA «IGUAL PROTECCIÓN DE LAS LEYES»

La sentencia *Baker v. Carr* dictada por el Tribunal Supremo norteamericano en la primavera de 1962, no sólo marca un hito fundamental en la evolución político-constitucional de los Estados Unidos —equiparable en sus consecuencias institucionales a otros grandes hitos jurisprudenciales tales como el célebre *Marbury v. Madison* (1803) (control judicial de la constitucionalidad de las leyes), o el *McCulloch v. Maryland* (1819) (doctrina de los «poderes implícitos») —, sino que, como señaló K. LOEWENSTEIN, constituye «tanto una aportación esencial a la teoría y a la práctica del Estado representativo de nuestro tiempo, como a la función del tercer poder, es decir, de los Tribunales, al proceso de *decisión making*» (25).

La cuestión planteada era en esencia la siguiente: un grupo de ciudadanos de Nashville, capital del Estado de Tennessee, alegaba que la distribución de distritos electorales establecidos por la Constitución del referido Estado y, particularmente, por distribución de escaños en la Cámara Baja de la legislatura estatal favorecía a los electores rurales

(25) «La función política del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. (Comentario en torno al caso *Barker v. Carr*)», en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, número 133 (1964).

frente a los electores urbanos, lo que constituía una infracción del principio de la «igual protección de las leyes» establecida en la enmienda XIV de la Constitución federal. La Constitución del Estado (de 1870) impone la obligación de redistribución cada diez años de los escaños, teniendo en cuenta los cambios de población. Pero esta obligación no se había cumplido desde 1901. El Tribunal federal de distrito, basado en reiterada jurisprudencia anterior de los tribunales superiores, rechazó en primera instancia la pretensión de los demandantes por entender que se trataba de una *political question* y, como tal, excluida de su competencia. Sin embargo, el Tribunal Supremo afirmó dicha competencia devolviendo el asunto al tribunal de instancia para su resolución, lo que constituye un fallo de excepcional importancia puesto que, no obstante tratarse de una cuestión procesal, entraña profundas consecuencias de Derecho material, *al sustentar la fundamental doctrina de que una división electoral no proporcionada a la población constituye una violación del principio de la igualdad ante la ley* (26).

Por lo demás, esta trascendental afirmación de la competencia de los Tribunales para juzgar de la distribución de los escaños de las asambleas legislativas de los Estados, se complementa con otros fallos posteriores que establecen la aplicación de esta regla a la Cámara de Representantes del Congreso (*Wesberry v. Sanders*, 1964), a la Segunda Cámara de las Legislaturas estatales (*Reynolds v. Sims*, 1964) y a las elecciones de los Gobernadores de los Estados (*Gray v. Sanders*, 1963).

Para la mejor comprensión de esta jurisprudencia y de la pertinencia de su invocación en el marco de este estudio, nos detendremos brevemente en la consideración de algunos aspectos de la misma particularmente significativos en el ámbito de preocupaciones del presente trabajo.

#### 4.1 *Las competencias normativas en materia electoral: referencia constitucional e importancia del aporte jurisprudencial*

En el sistema federal norteamericano, los Estados-miembros son, en principio, competentes para regular sus respectivos sistemas electorales (cf. art. I, sec. 2, 1, en relación con la enmienda X de la Constitución). Pero la normativa constitucional contenida en las enmien-

(26) Cfr. VIALLE: *La Cour Suprême et la représentation politique aux Etats-Unis*, Paris, 1972, pp. 63 y ss.

das que han ido complementando o modificando la Constitución federal a lo largo de su dilatada vigencia, han supuesto importantes restricciones a las competencias estatales. Significativas son al respecto las enmiendas XIV (1968) (que sienta el principio de la «igual protección de las leyes» —sobre cuyas importantes consecuencias normativo-electorales volveremos luego— y de la proporcionalidad de los representantes a la base poblacional); XV (1870) (prohibición de limitaciones del derecho de sufragio por razones de raza o de condición social); XIX (1920) (prohibición de condicionamientos por razones de tasas electorales o de otro tipo), y XXVI (1971) (prohibición de limitaciones o negación del sufragio por razones de edad a quienes hayan cumplido los dieciocho años),

Estas limitaciones *constitucionales* (particularmente las contenidas implícita y explícitamente en la enmienda XIV) han contado desde los años sesenta con un poderoso reforzamiento *jurisprudencial* a partir del momento en que el Tribunal Supremo federal —y tras él otros tribunales—, contrariando con notable audacia la jurisprudencia tradicional, han dejado de considerar como cuestiones ajenas a su propia jurisdicción por su condición de «actos exentos» (*political questions*) las cuestiones relativas a la organización del sufragio.

Tal cambio de actitud obedeció a un conjunto de motivaciones sociológico-políticas que, en un contexto político institucional apropiado, hicieron factible la «audacia» del Tribunal Supremo. Por una parte, el espectacular crecimiento urbano de los Estados Unidos en este siglo xx, traduce demográficamente el fin de una civilización orientada prácticamente hasta entonces a la conquista de nuevas tierras. Todavía en 1910 la mayoría de la población norteamericana es de condición rural; diez años más tarde, la población urbana alcanza el 52,2 por 100, porcentaje que habría de elevarse al 69,9 por 100 al iniciarse la década de los sesenta. Estos cambios poblacionales —a los que hay que añadir la diversificación de asentamientos centro-periféricos en los ámbitos urbanos en función de categorizaciones sociales, factores sociales, etc.—, han sido lógicamente acompañados de una secuela de fenómenos de sobrerrepresentación rural y subrepresentación urbana que reclamaban actuaciones correctoras de los consiguientes desequilibrios políticos. Las previsiones constitucionales, federales o estatales, de una revisión decenal de las circunscripciones electorales a efectos del reparto de escaños, resultaban letra muerta ante el interés político de unas asambleas inclinadas al inmovilismo, puesto que habrían

de ser sus propios componentes los perjudicados por los cambios que, una y otra vez, reclamaban los sectores poblacionales subrepresentados. Estos factores sociológicos, sin embargo, difícilmente hubieran determinado la actuación positiva del Tribunal Supremo de no haber concurrido ciertas circunstancias político-institucionales favorables a dicha actuación (27).

4.2 *Algunas cuestiones particulares (grado de igualdad inherente al principio «un hombre, un voto»; inaplicabilidad del ejemplo federal en el bicameralismo interno; ineficacia del referéndum estatal frente al principio constitucional federal)*

La sentencia *Baker v. Carr* no resolvía, sin embargo, todos los problemas que plantea el tema de la igualdad del sufragio. Ha sido la jurisprudencia posterior la que se ha ocupado de precisar algunos aspectos fundamentales que contribuyen a dibujar con perfiles más nitidos las consecuencias del principio político-constitucional de la igualdad ante la ley en la organización de la representación política.

En este sentido, tres importantes cuestiones han sido, entre otras, objeto de precisiones jurisprudenciales en otros tantos fallos del Tribunal Supremo.

La primera de ellas hace referencia al grado de igualdad que implica la afirmación del principio «un hombre, un voto». Del tema hubo de ocuparse la sentencia *Reynolds v. Sims* (1964). El derecho de votar es considerado como un derecho personal (individual), planteándose desde tal perspectiva la cuestión de saber «si existen ciertos principios constitucionales que puedan justificar excepciones a la regla fundamental de la igualdad entre los electores en el tema del reparto de los escaños de las asambleas de los Estados». «Los electores —se razona— representan ciudadanos, no árboles o hectáreas. Los legisladores son designados por los electores, no por las fincas, las ciudades o los intereses económicos». «En lo que concierne a la distribución de los escaños, todos los electores, en tanto que ciudadanos de un Estado, se encuentran en una situación idéntica, cualquiera que sea el lugar de su residencia. Ningún criterio de clasificación puede justificar discriminaciones que lleven a ponderar el valor de los sufragios.» «En la medida en que un ciudadano ve disminuido el valor de su boletín de voto, se convierte en un poco menos ciudadano.» Ahora bien, la igual-

---

(27) Cfr. VIALLE, *op. cit.*, pp. 40 y ss.



dad matemática es difícilmente alcanzable en la práctica, por lo que la afirmación del principio admite cierta flexibilización, a condición de que el reparto de los escaños no sea irracional y se haga honestamente: «Queremos decir —afirma el Juez Warren— que la cláusula relativa a la igual protección de las leyes exige que un Estado haga honestamente y con toda buena fe el esfuerzo para delimitar, para sus dos cámaras, circunscripciones que contengan una población tan igual como sea posible de lograr.»

Esta fundamentación individualista del derecho de sufragio va a tener importantes repercusiones respecto de cualquier intento de trasladar el esquema bicameral federal al ámbito de los Estados con la pretensión de fundamentar en él la territorialización de la representación en la Cámara alta: «La regla establecida... para la elección de los miembros de una asamblea sería reducida a muy poco si los Estados pudieran dispensarse de la aplicación del principio de la igualdad de la población en el reparto de los escaños de la otra cámara. Si tal libertad existiese, el poder de un ciudadano para hacer entender efectivamente su voz, en la única rama del gobierno directamente representativa del pueblo, sería casi tan ciertamente aniquilado como si ninguna de las dos cámaras estuviese compuesta sobre bases poblacionales.»

De este último tema hubo de ocuparse específicamente la sentencia dictada en el caso *Maryland v. Tawes* (1964) en la que al rechazar la pretensión del Estado de Maryland (y de otros catorce Estados que se asociaron a él en la defensa de tal pretensión) de utilizar criterios diferentes a los poblacionales en la organización de la representación en la Cámara alta invocando para ello el ejemplo de la Cámara alta (Senado) del Congreso federal, el Tribunal Supremo, en expresión de su Presidente, E. Warren, dirá que dicha organización federal fue históricamente producto de un compromiso para evitar la amenaza de ver «abortado el nacimiento de nuestra nación», lo que evidentemente no es el caso de los Estados; y que «las divisiones políticas de los Estados —condados, ciudades, etc.— no han sido consideradas como entidades soberanas. Al contrario, tradicionalmente han sido instrumentos subordinados, creados por los Estados...», concluyendo, en consecuencia, que la cláusula de la igual protección de las leyes se impone del mismo modo a las dos Asambleas.

Una tercera y fundamental cuestión, cuya resolución por el Tribunal Supremo afirma una vez más el valor del criterio poblacional, fue

la planteada como consecuencia de la aprobación por referéndum (de conformidad con la Constitución del respectivo Estado) de una normativa (la llamada enmienda núm. 7) que contenía una organización del sufragio para la segunda Cámara del Estado de Colorado, según criterios que llevaban a resultados manifiestamente desiguales dado que las tres ciudades más importantes, que agrupaban el 67 por 100 de la población del Estado sólo obtenían 20 de los 39 escaños con que contaba el Senado (es decir, el 51,28 por 100 de los mismos). El Tribunal Supremo fue contundente en su fallo —*Lucas v. Colorado* (1964)—: «El derecho constitucionalmente protegido de un individuo a depositar un boletín de voto de un valor igual (al de otros boletines), no puede ser cuestionado, aun cuando sea por el voto de la mayoría de los electores de un Estado.» El derecho de cada uno a la vida, a la libertad y a la propiedad... y otros derechos esenciales no pueden ser objeto de una votación; no dependen de los resultados de una elección» (28).

#### 4.3. *La experiencia norteamericana desde el contexto español*

Este rápido resumen de la doctrina jurisprudencial norteamericana nos sugiere —pensando en las circunstancias político-constitucional española actual— las siguientes consideraciones:

1. En la perspectiva en que aquí nos interesa, el ejemplo norteamericano debe ser considerado como *un claro exponente de una eficaz rectificación jurisprudencial de lo que desde una óptica actual debe ser valorado como un importante defecto originario de su Constitución*. Dejar el cuidado de los Estados-miembros la permanente actualización de su propia organización electoral, es dejar prácticamente sin solución adecuada los principales problemas que inevitablemente suscita uno de los presupuestos fundamentales del correcto funcionamiento de un sistema democrático, por cuanto supone remitir a los parlamentarios estatales el cometido de corregir las desigualdades representativas de las que ellos mismos son los principales beneficiarios. Nuestros intérpretes constitucionales debieran tomar buena nota de ello a la hora de interrogarse sobre las virtualidades del artículo 149, 1, 1.<sup>ª</sup> de nuestra Constitución. Reflexión tanto más necesaria cuanto que las soluciones jurisprudenciales suelen ser tardías y problemáticas.

2. En este sentido no cabe desconocer que la operatividad real de las cláusulas constitucionales que sirvieron de fundamento a los fallos

(28) Cfr. VIALLE, *op. cit.*, pp. 3 y 93 y ss.

referidos, contó con la incuestionada *auctoritas* de que gozan en Norteamérica los Tribunales, singularmente el Tribunal Supremo. No parece posible pensar que nuestro Tribunal Constitucional pueda asumir, al menos de inmediato, semejante papel, aunque en todo caso, no hay que perder de vista la actuación que en estos temas han tenido los Tribunales Constitucionales europeos (Alemania e Italia, concretamente), a la que ya se hizo referencia. De todos modos, no sólo no está de más, sino que es muy necesario, insistir en la necesidad de que nuestro legislador sea consciente de los riesgos que puede correr el sistema autonómico de no prevenirse de ellos en vía parlamentaria, extrayendo las importantes consecuencias que, a nuestro entender, derivan de la reserva competencial establecida a favor del Estado por el mencionado precepto (art. 149,1, 1.ª), bien mediante una legislación que condicione de modo uniforme los futuros procesos autonómicos (opción que, sin embargo, comporta riesgos importantes, como evidencian los actuales «pactos autonómicos bipartidistas»), o bien ejerciendo con todas sus consecuencias dichas competencias reservadas al participar el Estado en el ejercicio de las potestades estatutarias.

3. Ampliamente significativa resulta, en fin, la orientación jurisprudencial que comentamos en algunos fundamentales aspectos, que en la perspectiva española actual adquieren marcado relieve.

A) Dicha jurisprudencia es en primer lugar *ampliamente expresiva del valor normativo de las cláusulas constitucionales* en las que hay que dejar de ver meros deseos más o menos bien intencionados cuando no ingenuas manifestaciones que por su irrealismo devienen componentes ornamentales del texto fundamental. El haber tenido el valor cívico de rehuir el falso argumento de las cuestiones exentas de fiscalización judicial de su constitucionalidad a causa de su condición de «political questions» cuando de lo que realmente se trataba era de evidentes violaciones de un principio constitucional vinculante por su propia naturaleza normativa, es sin duda el mayor mérito que cabe atribuir al Tribunal que presidía Earl Warren. Si la Constitución protege la igualdad ante la ley de los ciudadanos no es lícito que un Tribunal se inhiba ante leyes que manifiestamente consagran la desigualdad entre los mismos. Como tampoco es lícito que los legisladores que puedan prever las consecuencias inigualitarias de la legislación, electoral o de otro tipo, que se les propone, eludan su responsabilidad no recabando o no ejerciendo competencias fundamentales que les son propias.

B) Aleccionadora resulta en segundo lugar *la dificultad de traducir en términos exactos los límites en los que ha de moverse el postulado de la igualdad del voto*. En último término, el tema se concreta en la determinación del límite a partir del cual una desigualdad—supuesto que la igualdad absoluta es inalcanzable—deja de ser *razonable* para devenir inconstitucional. Es la cuestión de la *invidious discrimination* que desde el *Baker v. Carr* ha venido atormentando a los Tribunales norteamericanos sin que estos hayan podido llegar mucho más allá de afirmar, como se dice en el caso *Reynolds v. Sims* (1964), que «la cláusula relativa a la protección igual de las leyes exige que un Estado, honestamente y con toda buena fe, se esfuerce por delimitar, para las dos Cámaras, circunscripciones con un contenido de población tan igual como fuera posible alcanzar». O bien considerar, como han hecho algunos Tribunales inferiores, que la igualdad electoral sólo es afectada cuando se sobrepasa la relación 2 : 1, considerándose como contrarias al principio de igualdad las relaciones entre distritos que sobrepasen dicha *ratio*.

C) Digno igualmente de destacar resulta el hecho de que *en un Estado federal se rechacen las argumentaciones federalistas con cuya utilización se trata de justificar el empleo de criterios distintos al poblacional para la organización de las elecciones para la segunda Cámara de los Estados-miembros*, lo que encubre el interés político por potenciar el voto de las zonas menos pobladas y plantea el problema constitucional del desconocimiento y violación de la igualdad del voto. Significativa y aleccionadora es esta jurisprudencia en la actual perspectiva española donde no faltan ejemplos de organización de la representación en base a «Territorios Históricos», o bien proyectos de tomar por base del sistema representativo los «Territorios insulares», lo que prácticamente en el País Vasco y de llevarse a cabo en Canarias, conduce a resultados representativos inigualitarios que ni siquiera en un Estado federal aparecen justificados. Pero sobre este punto nos extenderemos más adelante.

D) Importante, finalmente, la afirmación de que *el referéndum de un Estado-miembro no excluye la posibilidad de que los Tribunales juzguen de la legitimidad constitucional de las ordenaciones electorales aprobadas por tal procedimiento*. En un sistema autonómico como el nuestro—cuyos primeros pasos han tenido que ver más con la negociación y las presiones políticas que con el escrupuloso acomodo a los

parámetros constitucionales —bueno es no perder de vista esta referencia comparativa.

Señalemos, por último, que las consideraciones que anteceden sobre el problema que nos ocupa en el contexto americano deben ser contempladas en el marco de un sistema electoral mayoritario con distritos que puedan ser uninominales o plurinominales cuya incidencia en el valor del voto difiere grandemente de las que son propias de los sistemas representativos proporcionales, según se ha dicho anteriormente.

5. LA DISPOSICIÓN 1.<sup>a</sup> DEL ARTÍCULO 149,1 DE LA CONSTITUCIÓN,  
EN RELACIÓN CON LA DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS ESTATALES  
Y COMUNITARIAS EN MATERIA DE SUFRAGIO

Referida al derecho de sufragio, la disposición 1.<sup>a</sup> del artículo 149,1 establece una doble prohibición: ni el Estado puede transferir a las Comunidades autónomas competencias que afecten a la regulación de las «condiciones básicas» que garanticen la «igualdad» de todos en el ejercicio del derecho de sufragio, ni las citadas Comunidades pueden pretender asumir competencias que permitan efectuar tales regulaciones. Lo que no aclara el precepto es lo que haya de entenderse por tales condiciones básicas.

Evidentemente —puesto que no cabe interpretaciones extensivas de una norma prohibitiva— es claro que las Comunidades autónomas pueden tener ciertas competencias en materia de ordenación de sus respectivos sistemas electorales. Como evidente es también que la ordenación básica de tales sistemas —en lo que se refiere a garantizar la igualdad del sufragio— es competencia *irrenunciable* del Estado. Pues, aun cuando éste quisiera, por la vía del artículo 150,1, transferir las cuestiones electorales a todas o a alguna de las mencionadas Comunidades, es evidente que no podría liberarse del deber de fijar por una ley —que habría de ser orgánica (cfr. art. 81,1)— los principios, bases y directrices que condicionan el ejercicio de tales competencias normativas electorales eventualmente transferidas.

Resulta así, pues, que el deslinde competencial que motiva el precepto que venimos analizando (art. 149,1, 1.<sup>a</sup>) no encuentra solución en la norma misma, sino que queda remitido a la determinación previa de lo que haya de entenderse por «igualdad» en el ejercicio del derecho/deber de sufragio para desde esta noción previa determinar qué «condiciones básicas» puedan garantizar su ejercicio.

Se impone así una interpretación sistemática orientada a indagar qué haya de entenderse por «igualdad del sufragio» en función de lo que puedan decir al respecto otros preceptos constitucionales. Porque el problema que inmediatamente surge —admitido que el sufragio para la formación de las Asambleas legislativas comunitarias ha de ser también «igual» (según razonaremos luego)— es el de si la igualdad del voto de los artículos 68,1, 69,2 y 140 es la que, básicamente, ha de garantizar el Estado (por imperativo de la repetida norma 1.<sup>a</sup> del art. 149,1) y, en tal caso, intentar determinar su contenido y sus límites para desde ellos dilucidar qué es lo básico a los efectos de la delimitación de las competencias estatales y comunitarias.

Los trabajos y la discusión parlamentaria no nos ayudan en este punto. La fórmula de la norma 1.<sup>a</sup> del artículo 149,1 no sufrió prácticamente alteración alguna en las sucesivas etapas que van del Anteproyecto de Constitución a la aprobación del texto definitivo de la misma, ni motivó ningún tipo de discusión o comentario. Por su parte, la fórmula «universal, libre, igual, directo y secreto» se mantiene también idéntica desde el Anteproyecto, sin que la discusión parlamentaria, centrada en las grandes opciones configuradoras del sistema electoral y en su constitucionalización o no constitucionalización, haya intentado esclarecer el significado y las consecuencias prácticas de la «igualdad» proclamada del sufragio.

Esta es una razón importante, como ya indicábamos al comienzo de este trabajo, para considerar con algún detenimiento, como así se ha hecho, las experiencias constitucionales de los sistemas más afines.

Ahora bien, esta atención comparativa no debe impedirnos conocer algunos elementos diferenciales presentes en nuestro ordenamiento, que dotan de un perfil singular al tratamiento que da nuestra Constitución al tema que nos ocupa.

### 5.1 *Principio de igualdad (art. 9,2), igualdad ante la ley (art. 14) e igualdad en el ejercicio del derecho de sufragio*

El núcleo de la cuestión reside en las consecuencias que cabe extraer de la conexión que se establece a través del artículo 149,1, 1.<sup>a</sup>, entre la *igualdad del sufragio* preceptuada explícitamente en los artículos 68,1, 69,2 y 140 e, implícitamente —según se explica luego (cfr. apartado 5.2)— en el artículo 152,1, de una parte y, de otra, el deber de los

podere públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los individuos sean «reales y efectivas» (art. 9,2) y el principio de la igualdad ante la ley (art. 14).

La consideración de la igualdad del sufragio como una especificación del principio de la igualdad ante la ley, no es ciertamente una novedad constitucional. Lo hemos visto en la referencia a los ordenamientos constitucionales alemán (art. 3,1, en relación con los arts. 38,1 y 28,1 de la Ley Fundamental) e italiano (arts. 3, 1 y 2 y 48 de la Constitución), con las consecuencias que allí se indicaron: consideración prevalente de la igualdad del sufragio como igualdad formal (Italia) y distinción entre el valor numérico del voto y el valor de resultado, como un cierto paso hacia una igualdad real, no exenta de límites y, en cuanto tal, no absoluta (Alemania).

También se ha visto cómo la conexión entre los artículos 3,2 (que impone a la República cometidos específicos en la promoción de la igualdad sustancial de los ciudadanos) y 48 (que consagra el principio de la igualdad del voto) ha servido de base para la pretensión de algún sector de la doctrina italiana de sustancializar el principio indicado en el sentido de atribuir al mismo una significación que va más allá de la igualdad formal (entendida como afirmación de la idéntica facultad formal que cada elector tiene de manifestar su voto, con exclusión del voto plural que permite a algunas categorías de electores expresar votos dotados de mayor eficacia electoral) para hacer del mismo, a través de una interpretación intrínseca y sistemática, una inteligencia sustancial (que atribuye teóricamente a todos los votos una idéntica *valencia*—sólo realizable prácticamente en el sistema proporcional pleno—) con la consecuencia práctica de prohibir aquellos dispositivos electorales que, por sí mismos o en relación con otros elementos del sistema, lesionan dicha *valencia* (29).

En ambos casos, las similitudes con nuestro Ordenamiento constitucional son evidentes. En este sentido, cabría orientar nuestra interpretación por derroteros semejantes a los seguidos por la doctrina y por la jurisprudencia de ambos países. Pero ello equivaldría a desconocer algunas importantes diferencias que median entre los Ordenamientos constitucionales referidos y el nuestro propio.

La fundamental de estas diferencias reside precisamente en la norma primera del repetido artículo 149,1, *precepto que no existe en los*

(29) Cfr. LAVAGNA: *Il sistema elettorale...*, op., cit.

*otros ordenamientos, y cuya presencia en el nuestro tiene, según entendemos, importantes consecuencias diferenciales.*

En efecto, al atribuir al Estado el cuidado de la regulación de las condiciones básicas cuando se trata de garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales, entre ellos el de sufragio, la Constitución excluye la hipótesis de una conducta omisiva por parte del Estado, por cuanto a él se le confía específicamente el cuidado de la igualdad —removiendo, incluso, los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud— en orden a la participación de todos los ciudadanos en la vida política (a que se refiere el art. 9,2, genéricamente y para todos los poderes públicos, pero que en materia de derechos y deberes constitucionales y en cuanto a sus condiciones básicas de ejercicio se atribuye al Estado, con exclusión de las Comunidades autónomas). En consecuencia, el Estado debe proveer lo necesario para que en la distribución de las competencias electorales y en su ejercicio por él mismo, o por las Comunidades autónomas, en su caso, no se produzcan resultados lesivos de la igualdad del voto de los ciudadanos. De este modo, la igualdad que debe garantizar el Estado es la igualdad «real y efectiva» de que habla el artículo 9,2, por lo que no basta con garantizar las condiciones formales de ejercicio del derecho de voto, sino la igualdad real en el resultado de este ejercicio.

Este deber del Estado tiene un contenido más amplio que el que atribuye a la República el artículo 3.º de la Constitución italiana (inspirador indubitado de nuestro art. 9,2), pues mientras allí se habla de «remover los obstáculos de orden económico y social», nuestra Constitución dice «remover los obstáculos», sin precisar cuáles sean éstos, lo que da más holgada cabida en el precepto a obstáculos de naturaleza normativa, como puede ser la ordenación estatal y/o comunitaria del sistema electoral.

Parece por consiguiente posible pensar que, en este sentido—en el sentido de la sustantivación del principio de la igualdad del voto— nuestro Ordenamiento ofrece perspectivas de mayor amplitud que los otros Ordenamientos referidos.

## 5.2 *La igualdad del sufragio (arts. 68,1, 69,2 y 140): contenido y límites*

Analizado como queda indicado el significado del artículo 149,1, 1.ª, en su conexión sistemática con los artículos 9,2 y 14, es cuestión de referirnos ahora a sus relaciones con los preceptos que específicamente



se refieren a la igualdad del sufragio, con el fin de establecer criterios que permitan determinar su contenido y sus límites.

Nota común a los ordenamientos anteriormente analizados en lo relativo a la determinación de ambos aspectos, es la utilización de criterios inducidos del propio ordenamiento con una visión pragmática en la que se intenta conciliar dos exigencias fundamentales. De un lado, la eficacia de la normativa constitucional, procurando que el postulado de la igualdad del voto no quede en letra muerta. De otro, el realismo, consistente en reconocer la imposible absolutización del principio y la consiguiente necesidad de determinar sus límites.

La jurisprudencia norteamericana ha encontrado, según se ha visto, importantes dificultades en llevar a sus últimas consecuencias el principio «un hombre, un voto», concretándose por ello la igualdad en una exigencia de razonabilidad y buena fe por parte de los Estados en la determinación de las circunscripciones electorales. En Alemania, se busca la «igualdad de resultado»; pero se reconocen sus limitaciones, en aras de la no atomización de los partidos, para preservar con ello la eficacia política del sistema. ¿Cómo podría intentarse en España la determinación o concreción del repetido principio de igualdad del voto?

En principio puede pensarse en la posibilidad de inducir de la normativa general criterios válidos para determinar qué desigualdades son razonablemente compatibles con el sistema en su conjunto y, en cuanto tales, no lesivas del principio de igualdad del voto, y cuáles por su magnitud deben reputarse manifiestamente lesivas y consiguientemente proscritas por la Constitución. Cabría para ello —partiendo de la imposible igualdad absoluta, dado que la Constitución no acoge un sistema proporcional puro— argumentar que puesto que hay que admitir el carácter relativo de la igualdad prescrita por la Constitución, puede intentarse buscar en el sistema electoral del que surge la propia Constitución —y que ella misma constitucionaliza en sus rasgos fundamentales— los *límites* a partir de los cuales cualquier desigualdad que supere las desigualdades representativas admitidas por dicha normativa electoral debería ser tenida por contraria a la Constitución.

En un intento de determinación de los índices de tolerancia del sistema, cabría seguir uno de estos dos caminos: o bien operar con valores extremos, o bien —como parece más razonable, según se expone a continuación— basarse en valores medios. Ambas hipótesis quedan reflejadas en los siguientes cuadros:

CUADRO 1

**CASOS EXTREMOS DE LA RELACION ESCAÑO/NUMERO DE HABITANTES**

	Población	Esaños	Relación escaño/número de habitantes	Indices
Nacional ... ..	37.742.826	350	1 × 107.836	1
Madrid ... ..	4.578.974	32	1 × 143.092	0,76
Barcelona ... ..	4.650.625	33	1 × 140.092	0,77
Soria ... ..	105.202	3	1 × 35.067	3,08
Guadalajara ... ..	142.987	3	1 × 47.662	2,27

Datos referidos al Congreso. Elecciones de 1979.

Con relación a la media nacional (107.836 = 1) la oscilación va de la *máxima sobrerrepresentación* (3,08; Soria) a la *máxima subrepresentación* (0,77; Madrid), lo que equivale a decir que el voto de un madrileño tiene una *valencia* cuatro veces menor que el de un soriano.

Evidentemente, un sistema de estas características poco tiene que ver con el postulado constitucional de la igualdad del sufragio —si ésta ha de ser entendida como «real» y «efectiva» (en los términos que resultan del artículo 9,2 de la Constitución. Lo que no debe sorprender, si se repara en el hecho de que estamos ante un caso de persistencia, en la nueva legalidad, de un sistema electoral basado en una legalidad pre-constitucional *que no contempla el indicado principio de la igualdad del sufragio*.

En estas circunstancias, quizá fuera más correcto operar con los valores medios que resultan de la comparación global de los dos con-

CUADRO 2

**VALORES MEDIOS DE LA RELACION ESCAÑO/NUMERO DE HABITANTES**

	Población	Esaños	Relación escaño/número de habitantes	Indices
Nacional ... ..	37.742.826	350	1 × 107.836	1
Provincial sobrerrepresentada ... ..	9.628.685	120	1 × 80.239	1,34
Provincial subrepresentada ... ..	20.238.211	153	1 × 132.275	0,82

Datos referidos al Congreso. Elecciones de 1979. Vid. nota 30, sobre las correcciones de la proporcionalidad estricta, según la normativa vigente.

juntos que forman entre sí las provincias sobre y subrepresentadas (30), tal como se expresa en el cuadro 2.

Comparando los resultados que se expresan en uno y otro cuadro, es evidente la mayor aproximación de los del segundo al postulado antes mencionado. En efecto, mientras en la primera hipótesis el voto de la Provincia de máxima sobrerrepresentación vale *cuatro veces más*—exactamente, 4,06 (= 3,08/0,76)—que el de la de máxima subpre-

(30) Sobre las correcciones de la proporcionalidad estricta para el Congreso de los Diputados, véase el siguiente cuadro:

CUADRO 3  
CORRECCIONES DE LA PROPORCIONALIDAD ESTRICTA, SEGUN LA NORMATIVA VIGENTE PARA EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Alava .....	251.953	4	1 X 62.986	2	+ 2
Albacete .....	340.989	4	1 X 85.242	3	+ 1
Alicante .....	1.118.499	9	1 X 124.277	10	- 1
Almería .....	411.665	5	1 X 82.333	4	+ 1
Ávila .....	194.540	3	1 X 64.846	2	+ 1
Badajoz .....	662.557	7	1 X 94.651	6	+ 1
Barcelona .....	4.650.625	33	1 X 140.928	43	- 10
Burgos .....	364.947	4	1 X 91.236	3	+ 1
Cáceres .....	441.306	5	1 X 88.261	4	+ 1
Cádiz .....	999.129	8	1 X 124.891	9	- 1
Castellón .....	425.582	5	1 X 85.116	4	+ 1
Coruña, La .....	1.109.857	9	1 X 123.317	10	- 1
Cuenca .....	226.573	4	1 X 56.643	2	+ 2
Gerona .....	460.799	5	1 X 92.159	4	+ 1
Guadalajara .....	142.987	3	1 X 47.662	1	+ 2
Huelva .....	422.092	5	1 X 84.418	4	+ 1
Huesca .....	217.224	3	1 X 72.414	2	+ 2
Jaén .....	671.553	7	1 X 95.937	6	+ 1
León .....	546.671	6	1 X 91.111	5	+ 1
Lérida .....	355.975	4	1 X 88.964	3	+ 1
Logroño .....	249.676	4	1 X 62.419	2	+ 2
Lugo .....	516.972	5	1 X 83.394	4	+ 1
Madrid .....	4.578.974	32	1 X 143.092	43	- 11
Málaga .....	989.971	7	1 X 141.424	9	- 2
Murcia .....	938.815	6	1 X 117.351	9	- 1
Orense .....	445.772	5	1 X 89.154	4	+ 1
Oviedo .....	1.162.712	10	1 X 118.271	11	- 1
Palencia .....	190.135	3	1 X 63.378	2	+ 1
Salamanca .....	366.491	4	1 X 91.622	3	+ 1
Santa Cruz de Tenerife .....	694.627	7	1 X 99.062	6	+ 1
Segovia .....	153.105	3	1 X 51.035	1	+ 2
Sevilla .....	1.452.450	12	1 X 121.037	14	- 2
Soria .....	105.202	3	1 X 35.067	1	+ 2
Teruel .....	157.996	3	1 X 52.665	2	+ 1
Valencia .....	2.028.191	15	1 X 135.212	19	- 4
Valladolid .....	473.942	5	1 X 94.788	4	+ 1
Vizcaya .....	1.208.968	10	1 X 120.898	11	- 1
Zamora .....	237.443	4	1 X 59.360	2	+ 2

Resumen:

- 27 provincias con 9.628.685 habitantes y 120 diputados *ganan* 35 escaños.
- 11 provincias con 20.238.211 habitantes y 153 diputados *pierden* 35 escaños.
- (1) Población de derecho al 31 de diciembre de 1977.
- (2) Número de diputados según la normativa vigente.
- (3) Relación diputados/número de habitantes.
- (4) Número teórico de diputados, según una proporcionalidad estricta.
- (5) Ganancias o pérdidas, en relación con la proporcionalidad estricta.

sentación, en la segunda hipótesis el voto de las Provincias del primer grupo sólo vale *algo más de voto y medio*—exactamente, 1,6 (= 1,34/0,82)— de las segundas.

El segundo índice, pues, está evidentemente más próximo de la completa igualdad. Y puesto que ésta no puede ser entendida en términos absolutos—según se ha razonado precedentemente—bien pudiéramos encontrar en él la pauta adecuada para la determinación de la máxima desigualdad constitucionalmente tolerable.

Ahora bien, aun cuando estos razonamientos pudieran ser tenidos en cuenta por el legislador o por el Tribunal Constitucional, no es posible ignorar estas consideraciones:

Primero.—Que, como ya se ha indicado, la Ley para la Reforma Política *no incluye la igualdad entre las condiciones del sufragio* (cfr. artículo 2.º,2 de la Ley 1/77, de 4 de enero) por lo que, naturalmente, a partir de la Constitución *puede cuestionarse la legitimidad constitucional del criterio adoptado por el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales*, base del sistema electoral vigente (pese a la constitucionalización de los aspectos básicos del sistema electoral por él regulado). Por supuesto, *en cuanto atañe a la igualdad del sufragio y sus consecuencias*.

Segundo.—Que, por tanto, *con la inclusión de la «igualdad» entre las condiciones del sufragio varían sustancialmente los presupuestos constitucionales de la regulación de dicho derecho*, por lo que—conforme a tal exigencia—sería probablemente más acorde con la Constitución reducir a un diputado (y no a dos, como fue el criterio de la normativa electoral preconstitucional) la representación mínima a asignar a cada circunscripción en cumplimiento del mandato del artículo 68,2 de la Constitución. Sin que no obstante desconozcamos las evidentes dificultades *políticas* de una medida—reforma electoral—a la que es de prever no sean muy proclives las fuerzas políticas mayoritarias.

Tercero.—Que por todo ello, es importante destacar que la operatividad práctica del precepto *queda en manos del Parlamento* (al aprobar—o negociar, de usarse la vía del artículo 151— los Estatutos de autonomía) *y del Tribunal Constitucional*—en el supuesto de recurso preventivo de inconstitucionalidad de algún Estatuto de autonomía, en fase aún de tramitación parlamentaria— (arts. 79,1 y 2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional)—debiendo en consecuencia ambas instancias:

A) Velar porque los referidos Estatutos no dejen a las futuras Asambleas comunitarias la regulación de cuestiones que pudieran ser discriminatorias para los electores de determinadas zonas del territorio de alguna Comunidad dada.

B) Impedir que dichos Estatutos contengan normas o principios que, prácticamente, supongan desigualdades materiales —«reales» o «efectivas»— en el contenido del derecho individual de sufragio, en función de las correcciones territoriales de la proporcionalidad.

### 5.3 *Implicaciones de la igualdad del sufragio en la organización de la representación en las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas (art. 152,1)*

Esta cuestión nos lleva a un último comentario sobre el marco constitucional. Nos referimos a la conexión entre el precepto del artículo 152,1 que establece el sistema electoral de las Asambleas legislativas comunitarias, y la disposición primera del artículo 149,1.

Hay que dejar en claro desde el principio la siguiente cuestión: de modo expreso —y a diferencia de lo que sí ocurre para las elecciones al Parlamento nacional y para los Municipios (cfr. arts. 68,1, 69,2 y 140) no se exige la condición de «igual» como requisito del sufragio para la formación de dichas Asambleas. ¿Quiere ello decir que las mismas se encuentran eximidas de tal exigencia?

A nuestro juicio, ciertamente no. Y ello, en base a un argumento de evidente trascendencia:

Cierto que la Constitución sólo prescribe, en principio, que las citadas Asambleas sean elegidas «por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio» de la Comunidad, sin que conste en el precepto en que así se expresa (art. 152,1) que tal sufragio deba ser «igual». Pero de ello no se sigue que pueda no serlo, porque al afectar la omisión indicada a las demás condiciones del sufragio exigidas para las Cámaras parlamentarias y para los Municipios —esto es, «libre», «igual», «directo» y «secreto»— la hipotética admisión de un sufragio *no igual* debería llevar a admitir, consecuentemente, la posibilidad de elecciones comunitarias realizadas con arreglo a un sistema de sufragio universal *no libre, desigual, indirecto y público*, interpretación a todas luces manifiestamente insostenible por la mera invo-

cación de un principio de coherencia del sistema constitucional en su conjunto.

Entendemos por tanto que el precepto comentado exige que las Asambleas se elijan con arreglo a un sistema de representación proporcional que puede ser corregido en sus efectos por criterios territoriales; pero nunca desnaturalizado hasta el punto de excluir toda proporcionalidad. Por este motivo, pensamos que en la interpretación del precepto hay que hacer uso de los criterios deducidos del artículo 68, respecto de la representación *proporcional* para el Parlamento y no del artículo 69 que, como el propio precepto indica, regula una representación *territorial* (que por definición excluye, en principio, el criterio poblacional, aunque éste pueda ser tenido en cuenta para corregir un sistema básica y esencialmente territorial (cfr. art. 69,5), del mismo modo que el propio artículo 68,2 incluye correcciones territoriales para un sistema básica y esencialmente poblacional).

Cabría preguntarse—en relación con el ámbito de aplicación del precepto comentado—si, como sugiere su propia literalidad, sólo es aplicable al régimen electoral de las Asambleas de las Comunidades accedidas al régimen autonómico por la vía del artículo 151, o si por el contrario sus exigencias son válidas para todas las Asambleas comunitarias. Nos inclinamos por huir de la mera literalidad y, en base a criterios sistemáticos, entender que su aplicabilidad se extiende también a aquellos supuestos en los que habiendo accedido la Comunidad en cuestión por la vía del artículo 143, incluya entre sus instituciones de autogobierno una Asamblea legislativa (31).

Por lo que se refiere a las relaciones de este precepto con el artículo 149,1, 1.ª, las cosas son a nuestro entender claras. Si consideramos—como hemos venido insistiendo—que la delimitación competencial del artículo indicado presupone la concreción del concepto constitucional de «igualdad del voto»; que en la determinación de este concepto no se puede hacer abstracción del deber constitucional impuesto al Estado de promover la igualdad «real y efectiva» de los ciudadanos y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud, así como

---

(31) En efecto, aunque la literalidad del precepto parece impedirlo («En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere *el artículo anterior...*»), consideramos que el principio de coherencia que debe inspirar toda interpretación sistemática permite entender que dicho precepto es aplicable a todas aquellas Comunidades autónomas que tengan una Asamblea legislativa—opción que es, como se sabe, potestativa para las Comunidades accedidas por la vía del artículo 143—, siendo este carácter *potestativo* el motivo de que el precepto sólo aparezca referido a las del 151, que *necesariamente* han de tener tal Asamblea.

de facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política (art. 9,2), es evidente que *el Estado no puede inhibirse de ponderar las consecuencias que para la igualdad del sufragio puedan tener los sistemas electorales de las Comunidades autónomas* cuando éstas ponderen por razones territoriales la representación proporcional, determinando hasta dónde esta ponderación es compatible con los principios constitucionales generales.

De aquí el interés de considerar, siquiera sea brevemente, el uso que los Estatutos ya aprobados han hecho del citado precepto del artículo 152,1, en la regulación de sus respectivas elecciones parlamentarias, así como el que piensan hacer algunas Comunidades cuyos Proyectos de Estatuto contienen alarmantes transgresiones del criterio proporcional, con evidente incidencia sobre el postulado constitucional de la igualdad del sufragio, entendida tal como hasta aquí se ha venido exponiendo.

#### 5.4 *La igualdad del sufragio en los Estatutos de Autonomía*

Para el análisis de la regulación estatutaria del sistema electoral, debe tenerse en cuenta que en la misma se contemplan dos distintos supuestos. En las disposiciones transitorias de los respectivos Estatutos se regulan las elecciones al primer Parlamento comunitario, mientras que en el articulado que regula la estructura orgánica de la Comunidad se fijan los principios básicos que deberán inspirar la legislación comunitaria, a la que se remite la regulación definitiva del correspondiente sistema electoral.

Por otra parte, basta una somera aproximación a los Estatutos vasco, catalán y gallego para apreciar claramente que la igualdad del sufragio tiene una consideración muy distinta en el primero de la que recibe en los segundos. Por ello resulta necesario considerar separadamente ambos tipos de regulación.

##### 5.4.1 *Los Estatutos catalán y gallego*

Ambos contienen un tratamiento similar del problema aquí considerado, tanto en lo que se refiere a la elección del primero, como en lo que respecta a los principios a los que ha de ajustarse la regulación de las elecciones de los futuros Parlamentos.

La elección del primer Parlamento, tanto catalán como gallego, se ha realizado o ha de realizarse mediante «sufragio universal, *igual*,

directo y secreto de los mayores de dieciocho años» (disp. transit. cuarta, núm. 3, y primera, núm. 3 de los Estatutos catalán y gallego, respectivamente). Pero esta igualdad formalmente reconocida, se ve materialmente afectada como consecuencia de las correcciones de la proporcionalidad estricta establecidas en favor de las Provincias menos populosas, según se expresa en el siguiente cuadro:

CUADRO 4

## PRIMER PARLAMENTO CATALAN

	Población	Esaños	Relación escaño/número de habitantes	Indices
Comunidad ... ..	5.980.170	135	1 × 44.271	1
Barcelona ... ..	4.650.625	85	1 × 54.713	0,81
Tarragona ... ..	512.889	18	1 × 28.493	1,56
Gerona ... ..	460.799	17	1 × 27.105	1,64
Lérida ... ..	355.857	15	1 × 23.723	1,87

Relación extrema:  $1,87/0,81 = 2,31$ .

Si comparamos estos valores con los anteriormente analizados para el conjunto del país, vemos cómo los mismos se sitúan en una posición intermedia entre los casos extremos de la relación escaño/número de habitantes (3,08/0,76; cuadro 1) y los que resultan de la comparación de los conjuntos formados por las Provincias sobre y subrepresentadas (1,34/0,82; cuadro 2).

Muy similar es el caso del Estatuto gallego, como se recoge en el cuadro 5.

CUADRO 5

## PRIMER PARLAMENTO GALLEGO

	Población	Esaños	Relación escaño/número de habitantes	Indices
Comunidad ... ..	2.860.908	71	1 × 40.294	1
La Coruña ... ..	1.109.307	22	1 × 50.423	0,80
Pontevedra ... ..	888.307	19	1 × 46.753	0,87
Orense ... ..	445.772	15	1 × 29.718	1,36
Lugo ... ..	416.972	15	1 × 27.798	1,45

Relación extrema:  $1,45/0,80 = 1,82$



En cuanto a la regulación de las elecciones posteriores, ambos Estatutos establecen que el Parlamento será elegido por un término de cuatro años «por sufragio universal, libre, *igual*, directo y secreto» de acuerdo con la Ley Electoral que el propio Parlamento apruebe (artículos 31,1 y 11,2 de los Estatutos catalán y gallego, respectivamente).

#### 5.4.2 *El Estatuto vasco*

Este Estatuto se separa notablemente de los anteriores en lo concerniente al referido principio de igualdad, separación que puede observarse tanto en la regulación transitoria para las primeras elecciones, como en la que se prefigura para el futuro.

Se parte de unos supuestos totalmente diferentes, puesto que la representación no es de la población, sino de los «territorios históricos», a los que se asigna un número igual de representantes (cfr. artículo 26,1). El siguiente cuadro es bien expresivo de las consecuencias de este planteamiento:

CUADRO 6

#### PRIMER PARLAMENTO VASCO

	Población	Escaños	Relación escaño/número de habitantes	Indices
Comunidad ... ..	2.168.909	60	1 × 36.148	1
Vizcaya ... ..	1.208.968	20	1 × 60.448	0,60
Guipúzcoa ... ..	707.968	20	1 × 35.398	1,03
Alava ... ..	251.953	20	1 × 12.597	2,87

Relación extrema:  $2,87/0,60 = 4,79$ .

La oscilación entre las Provincias sobre y subrepresentadas es, como puede verse, mayor incluso que la que se da a nivel de todo el país, en sus casos más extremos (4,06; cuadro 1).

No se trata, por tanto, de correcciones de la proporcionalidad, sino que pura y simplemente se la ignora. Cabría, sin duda, discutir la legitimidad constitucional de tal sistema, a la vista de lo que se ha dicho sobre el artículo 152,1. Como posible sería, quizá, que se intentase fundar tal legitimidad en la noción de «territorio histórico», en relación con el respeto de los «derechos históricos de los territorios forales» a que se refiere la disposición adicional primera de la Constitución. Y aunque el tratamiento de esta cuestión con algún detenimiento

estaría aquí fuera de lugar, no queremos dejar de indicar que si es ese el camino para fundar la legitimidad constitucional del sistema en cuestión, lo que resulta claro es que *ninguno de los restantes ordenamientos autonómicos podrá invocar el ejemplo vasco para pretender introducir sistemas electorales sustancialmente no proporcionales.*

Estas apreciaciones quedan claramente confirmadas a la vista de los principios a los que habrá de ajustarse la futura Ley Electoral que aprueba el Parlamento vasco: el Estatuto sólo prescribe a este respecto que el sufragio sea «universal, libre, directo y secreto» (art. 26,1), con clara omisión de la condición de «igual», lo que no deja de tener una lógica —que, por otra parte, confirma la tesis que hemos mantenido—: tal condición hubiese sido evidentemente un obstáculo jurídico para el propósito político de una representación no proporcionada a la población en el nivel comunitario, y «proporcional» (no mayoritaria) en el ámbito provincial (como expresamente se recoge en el número 3 del citado artículo).

#### 5.4.3 *El Proyecto de Estatuto canario*

Este Proyecto —presentado ya al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento de los artículos 143 y 145— es un claro ejemplo de transgresión de las exigencias del artículo 152,1 (que, conforme hemos apuntado, entendemos de aplicación igualmente a las Comunidades accedidas al régimen autonómico por la vía del artículo 143), siendo al propio tiempo un elocuente testimonio de las arbitrariedades a que puede dar lugar el uso inmoderado de la facultad de propuesta de un sistema electoral propio, si el Estado abdica de las competencias que en materia de normativa electoral hay que entender como exclusivas suyas —en aplicación de la primera de las reglas del artículo 149,1— y que, según hemos venido sosteniendo, le obligan a fiscalizar dichas propuestas estatutarias, depurándolas de los contenidos inigualitarios que eventualmente puedan contener.

Según dicho Proyecto (32), el Parlamento canario habrá de com-

---

(32) Los artículos del Proyecto que configuran el sistema electoral son los siguientes:

Artículo 7.º 1. El Parlamento, órgano representativo del pueblo canario, está constituido por diputados regionales elegidos por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto.

2. El sistema electoral es de representación proporcional. No serán tenidas en cuenta aquellas listas de partido o coalición que

ponerse de «diputados regionales» elegidos por sufragio universal, directo, igual, libre y secreto. Su número, que habrá de oscilar entre 50 y 70, se determina mediante la asignación de un número fijo a cada una de las siete islas (tres diputados por isla), atribuyéndose el resto según la población de las mismas, pero con un criterio que dista mucho de ser proporcional, por cuanto se trata de una escala claramente orientada a primar a las menos pobladas. La circunscripción electoral es la isla, pero, sorprendentemente, se abandona este criterio en aquellas que cuentan con más de un partido judicial, pasando éste a constituir la circunscripción, pese a la inicial adopción del marco insular (33). Por otra parte, no se tienen en cuenta las listas de partidos o de coaliciones que no obtengan, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región o el 20 por 100 de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción electoral.

no obtengan, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la Región o el 20 por 100 de los válidamente emitidos en la respectiva circunscripción electoral.

3. El número de diputados regionales no será inferior a 50 ni superior a 70.

4. Cada una de las islas de El Hierro, Fuerteventura, Gran Canaria, La Gomera, Lanzarote, La Palma y Tenerife constituyen una circunscripción electoral, en la que corresponde elegir tres diputados y uno más cuando sus habitantes no excedan de 10.000; otro entre los 10.000 y los 25.000; otro entre los 25.000 y los 75.000; otro entre los 75.000 y los 125.000 y uno más por cada 75.000 habitantes más o superior a 1.000, según su población de derecho.

5. En las islas donde exista más de un partido judicial, la elección de los diputados regionales se regirá por el sistema que para las elecciones de consejeros de cabildos establece la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978.

Disposición adicional cuarta.—En el Parlamento Canario el total de las representaciones de las islas de Tenerife y de Gran Canaria será igual al igual (sic.) de las representaciones de las islas de El Hierro, Fuerteventura, La Gomera, Lanzarote y La Palma. En el caso de que por aumento de la representación de cualquiera de ellas hubiera que reajustar la representación de la otra, el aumento de ésta se hará dando preferencia, sucesivamente, a las islas con mayor fracción no utilizada.

Disposición transitoria Primera.—De acuerdo con lo establecido en el artículo 7.º del presente Estatuto, se fija en 58 el número de diputados del primer Parlamento de Canarias, conforme a la siguiente distribución: 14 por cada una de las islas de Gran Canaria y Tenerife, siete por La Palma, seis por cada una de las islas de Lanzarote y Fuerteventura, cinco por La Gomera y cuatro por El Hierro.

(33) Comparar apartados 4 y 5 del artículo 7.º del Proyecto.

Esta regulación suscita, a nuestro juicio, fundamentales reparos sobre su legitimidad constitucional, que afectan principalmente a la paridad representativa entre las islas «centrales» y «periféricas», a los mínimos o barreras electorales y a los partidos judiciales como circunscripciones electorales.

A) *La paridad representativa*, el propósito de otorgar idéntica representación a las islas «centrales» y «periféricas» —28 diputados regionales a Tenerife y Gran Canaria, cuyas poblaciones suman 1.223.591 habitantes, y otros tantos diputados a las restantes, con una suma poblacional de 170.697— constituye, sin duda, una rotunda negación, un claro abandono del criterio demográfico en beneficio del territorial, siendo así que, como se ha dicho, la Constitución sólo autoriza *correcciones* de la proporcionalidad. El cuadro número 7 es suficientemente ilustrativo de las desigualdades de un sistema sobre el que el legislador nacional tendrá algo que decir, en uso de competencias a las que no le es posible renunciar:

CUADRO 7

## PRIMER PARLAMENTO CANARIO (PROYECTO)

	Población	Esaños	Relación escaño/número de habitantes	Indices
Comunidad ... ..	1.394.288	56	1 × 24.898	1
Tenerife ... ..	589.887	14	1 × 42.134	0,60
Gran Canaria ... ..	633.704	14	1 × 45.264	0,56
La Palma ... ..	69.990	7	1 × 9.998	2,50
Lanzarote ... ..	48.614	6	1 × 8.102	3,08
Fuerteventura ... ..	25.012	6	1 × 4.168	5,98
La Gomera ... ..	20.293	5	1 × 4.058	6,14
El Hierro ... ..	6.788	4	1 × 1.697	14,68
Islas «centrales» ... ..	1.223.591	28	1 × 43.699	0,57
Islas «periféricas» ... ..	170.697	28	1 × 6.096	4,09

Relación extrema:  $14,68/0,56 = 26,22$ .

Relación entre centro y periferia:  $4,09/0,57 = 7,18$ .

Por lo demás, esta paridad no es sólo inicial (como podría hacer pensar la disposición transitoria primera del Proyecto), sino perpetua. arbitrándose al efecto un mecanismo corrector de las incidencias demográficas (disposición adicional cuarta) que impide que la escala de proporcionalidad antes indicada surta sus naturales efectos (34).

(34) Cfr. disposición adicional cuarta, idem.

B) En cuanto a los *mínimos electorales requeridos* para tomar en consideración las listas de partido o de coalición —*barreras electorales* del 3 por 100 regional o del 20 por 100 de distrito— surgen importantes dudas sobre su aplicación y legitimidad constitucional.

Al disponerse que «en las islas donde exista más de un partido judicial, la elección de los diputados regionales se regirá por el sistema que para las elecciones de consejeros de Cabildos establece la Ley de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978», se plantea al intérprete la cuestión de dilucidar si en las islas con varios partidos judiciales es de aplicación la barrera o mínimo requerido del 5 por 100 por dicha Ley (arts. 32,2 y 3, y 11,3, b)), o si, por el contrario, dicho mínimo es el establecido en el apartado 2 del artículo 7.º del Proyecto que nos ocupa (20 por 100 en la circunscripción o 3 por 100 regional).

La primera de estas hipótesis —según la cual el apartado 2 del citado artículo 7.º tendría un ámbito de aplicación limitado a aquellas islas con un solo Partido judicial— tropieza con la dificultad de la falta de justificación del trato discriminatorio que habrían de recibir las listas de partidos o coaliciones concurrentes en las islas con un solo Partido judicial, al serles exigida la obtención de un porcentaje de votos por circunscripción cuatro veces superior al de las listas de las restantes islas —20 por 100 frente a 5 por 100— (dado que, conforme indicamos seguidamente, no es materialmente posible aplicar en dichas islas el 3 por 100 regional, a causa de su escasa población). Por ello, sin excluir la posibilidad de que una nueva redacción de este artículo disipe esta duda inicial, nos inclinamos por la segunda de las hipótesis planteadas, esto es, la de la aplicación con carácter general de las barreras determinadas por el apartado 2 del artículo 7.º del Proyecto, de modo que en la aplicación del sistema establecido por la Ley de Elecciones Locales citada en aquellas islas con más de un Partido judicial, se entiende quedaría excluida la barrera del 5 por 100 que prevé esta última.

Desde la perspectiva de esta segunda hipótesis, el análisis de la indicada disposición del Proyecto (art. 7.º, 2) nos lleva a las siguientes consideraciones:

1.ª El sistema proyectado presenta una triple singularidad, por cuanto: a) establece dos barreras alternativas; b) utiliza un porcentaje —el 20 por 100 en la circunscripción— absolutamente desmesurado y desconocido en el Derecho comparado; c) la barrera del 3 por 100 está referida a los votos emitidos en la Región, lo que resulta sor-

prendente, ya que se está utilizando como marco referencial un ámbito superior al de la propia circunscripción.

2.ª La técnica de dos barreras que operan con carácter alternativo se ve seriamente afectada en su aplicación práctica por razón de las diferencias de población existentes entre las islas y, consecuentemente, del censo de votantes, lo que se aprecia nítidamente en el siguiente cuadro:

CUADRO 8

**BARRERAS ELECTORALES, SEGUN DATOS DE LAS ELECCIONES  
GENERALES**

	Votos válidamente emitidos	Barrera electoral
a) En la región.		3 %
	547.639	16.431
b) En las islas:		20 %
Tenerife ... ..	208.565	41.713
Gran Canaria ... ..	266.772	53.355
La Palma ... ..	31.502	6.300
Lanzarote ... ..	10.705	3.959
Fuerteventura ... ..	10.181	2.036
La Gomera ... ..	3.083	1.681
El Hierro ... ..	2.870	574

A la vista de este cuadro, es evidente que:

a) En las islas con un bajo número de votantes (El Hierro, La Gomera, Fuerteventura), resulta virtualmente imposible que una lista obtenga el suficiente número de votos que le permita alcanzar el 3 por 100 de los votos válidamente emitidos en el Archipiélago, por lo que la única barrera aplicable será la del 20 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción insular.

b) En las islas de mayor población y, por tanto, de mayor número de votantes (Gran Canaria, Tenerife) se puede afirmar que siempre el 3 por 100 de los votos válidos del Archipiélago representará un número considerablemente *inferior* al 20 por 100 de los válidamente emitidos en las respectivas circunscripciones (16.431 frente a 53.355 y 41.713, respectivamente; cfr. cuadro 8).

c) En las islas de población media —La Palma y Lanzarote— se da el mismo fenómeno que en las de escasa población, con la particularidad de que si bien no resulta del todo imposible aplicar el 3 por 100 regional, será preferente la barrera del 20 por 100 del distrito,

que supone un número de votantes notablemente inferior al citado porcentaje regional.

De todo ello se extrae la conclusión de que en las islas menores las listas de partidos o coaliciones se verán enormemente discriminadas al tener que someterse a una barrera más gravosa que la que opera en las islas mayores. En efecto, para estas últimas, el 3 por 100 regional, siempre aplicable en ellas, es, como se aprecia en el cuadro, mucho menos gravoso que el 20 por 100 circunscriptcional. En otras palabras: mientras en las islas menores las listas deben superar siempre la altísima barrera del 20 por 100, en las mayores basta con superar un mínimo electoral proporcional y notablemente inferior.

Otra de las consecuencias que puede derivar de este singular sistema es la de que, dado el alto porcentaje de votos mínimos exigibles, en una isla menor ninguna de las listas obtuviese dicho mínimo debido a un reparto equilibrado de los votos en un número relativamente grande de listas (hipótesis que no puede descartarse a priori, dado el número de partidos y coaliciones que presumiblemente pueden concurrir a unas elecciones regionales).

La introducción de barreras en un sistema electoral de representación proporcional tiene un objetivo muy preciso, según se indicó en su momento: impedir la atomización de los partidos en el seno del Parlamento, facilitando de este modo la formación de mayorías sólidas en que se apoyen Gobiernos estables. Las cautelas del proyecto, claramente perjudiciales para las islas menores, no parece que persigan tal objetivo.

En todo caso, y con independencia del juicio político que pueda merecer la opción de los autores del Proyecto, es evidente que desde una óptica constitucional hay motivos más que fundados para pensar que el sistema electoral propuesto, además de contravenir las exigencias del artículo 152,1 —en orden a las correcciones posibles de la proporcionalidad por factores territoriales— supone una clara transgresión del principio de igualdad del voto que, en cuanto afecta al derecho de sufragio que la Constitución atribuye a todos los ciudadanos españoles (art. 23,1), es evidente que estamos ante un supuesto de ilegalidad constitucional que debe ser corregido en vía legislativa, ya que las Cortes no pueden abdicar de las competencias que al Estado reserva en exclusiva la disposición primera del artículo 149,1, en orden a la garantía de los derechos constitucionales, ni adoptar una actitud inhibicionista.

