

CONSTITUCION, IGUALDAD Y PROPORCIONALIDAD ELECTORAL (*)

ANTONIO DE CABO

En su último trabajo, Á. Sánchez continúa una reflexión ya iniciada en otros estudios (1) acerca del funcionamiento efectivo del principio democrático bajo su forma representativa y parlamentaria. En este sentido, podría decirse que este último libro sirve de base, tanto en sentido cronológico como lógico, a las otras obras citadas. Efectivamente, para que la dinámica parlamentaria en forma de mayoría/minoría, gobierno/oposición tenga algún sentido democrático, ésta debe ser el resultado de una previa (cronológica y lógicamente) consulta electoral. Junto a ello, se trata, indudablemente, de un libro con una importante componente de *escuela*, ya que recoge temas que han sido objeto de reflexión continuada por parte de destacados miembros de la misma (2). En estas condiciones es lógico, pero no por ello menos meritorio, que nos encontremos ante una monografía que se desenvuelve con enorme *familiaridad* por temas intrincados y complejos en los que suele predominar el interés político sobre el análisis científico.

Formalmente, el libro consta de una introducción y dos partes, una dedicada a la evolución del derecho electoral francés desde sus orígenes revolucionarios hasta la actualidad y, otra, que estudia el caso español y, en particular, la determinación del «sistema» español y el análisis de su constitucionalidad.

(*) ÁNGEL SÁNCHEZ NAVARRO: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998, 136 págs.

(1) *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997; *Las minorías en la estructura parlamentaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

(2) Desde J. DE ESTEBAN y L. LÓPEZ GUERRA: «¿Cómo será la ley electoral?», en *Informaciones*, 22 de mayo de 1976 hasta el reciente J. DE ESTEBAN: *La alternancia*, Ediciones Libertarias/Prodhufi, Madrid, 1997.

La novedad del enfoque radica en que se trata no tanto de un estudio de derecho electoral, como de un estudio de la constitucionalidad o no de los sistemas y derechos electorales francés y español, por lo que el título elegido aunque, en apariencia no muy descriptivo (Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral), resulta adecuado.

A tal fin, la introducción comienza recordando cómo diferentes sistemas constitucionales han incorporado una caracterización general de sus sistemas electorales según los principios de igualdad (voto igual) —Francia— e igualdad (voto igual) y proporcionalidad (criterios de proporcionalidad) —España—.

La pregunta que pretende responderse es, ¿supone la adopción de estos principios algún límite u obligación para el legislador a la hora de establecer la regulación electoral en el nivel legal?

En el caso francés (aun a riesgo de simplificar algo las cosas), no se han producido cambios en el sistema electoral tradicional (sufragio universal, libre y directo, con circunscripciones uninominales y sistema de escrutinio mayoritario de doble vuelta) hasta 1985. Por ello, la adopción constitucional del citado principio «innovador» de voto igual, no parece haberse traducido en nada durante los aproximadamente treinta primeros años de su vigencia. En 1985, «se introdujo un régimen de sufragio mediante listas cerradas y bloqueadas, en el marco departamental, atendiendo a criterios proporcionales según el método de media más alta, con una barrera del 5 por 100 de los votos *emitidos*» (3). Este sistema fue revocado posteriormente en 1986, modificándose además el sistema de delimitación de las circunscripciones.

Es a partir de 1985 cuando el Consejo Constitucional ha intervenido en la evolución del sistema francés y, a juicio del autor, imponiendo «unos límites, radicalmente nuevos, a la capacidad del legislador electoral. En una materia abandonada a la exclusiva voluntad de la mayoría, según la tradición «republicana» que la reservaba al dominio de la ley ordinaria» (4). Esta limitación se concreta en la obligación de «respetar el principio de igual valor del voto a la hora de distribuir los escaños entre las distintas circunscripciones» (5) o en que «La jurisprudencia electoral (...) ha garantizado la igualdad del voto y, por tanto, una primera dimensión de la proporcionalidad (la distribución de escaños entre las diversas circunscripciones [que] debe ser *proporcional* a la distribución territorial de la población)» (6). Todo ello se desprendería del hecho de que el Consejo Constitucional anuló ciertos preceptos sobre el «Congreso del

(3) A. SÁNCHEZ: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, cit., pág. 39.

(4) *Op. cit.*, págs. 53-54.

(5) *Ibid.*

(6) *Op. cit.*, pág. 61.

territorio» para Nueva Caledonia en la decisión 85-196, y de las consideraciones que el Consejo realiza en torno a la citada *contrarreforma* de 1986 en las decisiones 86-208 y 86-218.

En unas muy breves páginas (27 a 61) el autor nos ofrece un resumen ajustado y sumamente claro de la cuestión en Francia, inigualado entre nosotros, que hace innecesaria la consulta de las hasta ahora fuentes tradicionales (P. Avril y J. Gicquel, «Chronique constitutionnelle française», en *Pouvoirs*, núm. 36 y el clásico de L. Favoreau y L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*).

En mi opinión, cabría, sin embargo, formular a esta primera parte una crítica y un comentario.

En lo que se refiere a la crítica, cabría alegar que del análisis de los hechos expuestos en el libro no parece desprenderse la conclusión de esta «constitucionalización» del sistema electoral. En el caso de la norma parcialmente derogada, se trataba de un intento deliberado de *hacer política* con la legislación electoral (evitar un estallido de violencia étnica manipulando la representación relativa de las comunidades blanca y kanaka en Nueva Caledonia). Este intento se concretaba en una sobrerrepresentación relativa de la minoría étnica que alcanzaba el 113 por 100. Es decir, por cada voto kanako se precisaban 2,13 votos blancos para obtener un mismo nivel de representación. O, en otros términos, los presumibles 25 diputados kanakos serían mayoría frente a los, igualmente presumibles, 18 diputados blancos, al margen de ser blanca la mayoría de la población. Esta distribución fue declarada inconstitucional y anulada por el Consejo. Hasta aquí el argumento sostenido por el propio Consejo y el autor parece probarse. Sin embargo, la decisión del legislador no fue la de incorporar el principio de «distribución proporcional en función de la población», sino que se limitó lisa y simplemente a repetir su legislación con una mínima modificación (subida de 18 a 21 representantes, lo que implica una *ratio* de 1 a 1,82, es decir, un 82 por 100 más). Nueva legislación que la decisión 85-197 consideró constitucional.

Parecería, por tanto, más adecuado decir que el Consejo *in. ntó* sin éxito imponer el criterio de la igualdad y que cuando el legislador reiteró su voluntad (manipular con el derecho electoral la distribución real del voto) tuvo que plegarse a la «tradición “republicana” que la reservaba al dominio de la ley ordinaria» (cit.). La citada decisión repite su argumento sobre la existencia de un «límite» a la no proporcionalidad, pero considera que en este caso «no ha sido sobrepasado». Esta argumentación parece más una retirada a tiempo que una exégesis constitucional, particularmente existiendo diferencias de *ratio* más altas entre circunscripciones en la propia Francia continental.

En lo que se refiere a las decisiones 86-208 y 86-218, al margen de su retó-

rica más o menos restrictiva para el legislador ordinario, el hecho cierto es que se limitan a dar por buena *toda* la legislación que se les somete. O, dicho en otros términos, el Consejo Constitucional *nunca* ha alterado una decisión política del legislativo en atención al principio de igualdad, aunque el legislador haya tenido la deferencia de no proponerle dos veces la misma legislación en términos *exactos*, aunque sí con el mismo principio, la *no aceptación del principio de igualdad*.

El comentario se refiere, por su parte, a la particular interpretación que el Consejo ha realizado de las exigencias del voto «igual». Parece que el Consejo ha seguido, sin explicitar ninguna base constitucional concreta para ello, una versión intermedia de las dos habituales sobre la igualdad de voto. O bien el voto igual significa «un hombre/(mujer), un voto». Es decir, nadie ningún voto, nadie más de un voto. O bien, significa igual repercusión efectiva del voto. La versión demográfica de la igualdad, si bien no privativa del Consejo (7) establece un *tertium genus* que parece atender más al agravio comparativo de *territorios* que al de personas, siendo el titular del derecho de sufragio el «ciudadano» y no aquéllos. Es obvio que una interpretación fuerte del concepto de voto igual habría arrastrado a una actuación activista del Consejo que podría haber conducido a la imposición no sólo de la «primera dimensión de la proporcionalidad (la distribución de escaños entre las diversas circunscripciones [que] debe ser *proporcional* a la distribución territorial de la población)» (cit.), sino también a la segunda (proporcionalidad entre votos favorables y diputados obtenidos) o igualdad de voto en sentido fuerte. Sobra decir que si el análisis aquí realizado es correcto, habiendo fracasado en la primera y más liviana imposición, ningún éxito habría tenido en la segunda (ello al margen de que resultara o no deseable, pero lo que aquí se estudia es la trascendencia de la imposición del «voto igual», no su conveniencia). En resumen, que la opción intermedia del Consejo parece tener una base más política que jurídica lo que, de ser cierto, justificaría la resistencia del legislador a seguirla.

La segunda parte constituye, igualmente, un acabado ejemplo de síntesis, ya que en menos de 60 páginas se repasan con toda claridad y precisión los avatares legales y jurisprudenciales del sistema electoral español desde la Ley 1/1977 hasta el presente, recogiendo, además, las diferentes posturas doctrinales que constitución, legislación y jurisprudencia han suscitado al respecto.

La sección inicial sobre la fase de elaboración de la Ley para la Reforma Política resulta sumamente esclarecedora de todo el acontecer posterior, en la medida en que se explicita que ya desde un principio se pretendió un imposi-

(7) Véanse los ejemplos del Tribunal Supremo americano que se citan en *op. cit.*, nota 46.

ble: adoptar un sistema proporcional que no fuera proporcional. Es decir, que sea proporcional pero, en palabras del procurador Olarte Cullén, que «dej[e] abierta alguna posibilidad muy importante de cara al desarrollo matizado de la norma electoral» (8).

La perpetuación de este sistema que es y no es proporcional ha conducido a un callejón sin salida tanto interpretativo como práctico. Como señala muy acertadamente el autor, el principio representativo *dentro de cada circunscripción* sólo tiene sentido si éstas son aptas para representar a la nación en su conjunto. No siéndolo (por su evidente desproporción demográfica), la «igualdad demográfica» se hace inviable. De otro lado, el principio de proporcionalidad en cada circunscripción se vuelve no menos imposible por los tantas veces denunciados como imposibles requisitos constitucionales en cuanto a número y distribución de escaños. El resultado efectivo, por tanto, es que el sistema no *resulta* proporcional dentro de cada circunscripción (pese a usar una fórmula electoral proporcional, eso sí convenientemente «matizada»), ni igual en sentido demográfico.

Como indica acertadamente Á. Sánchez es, sin embargo, muy dudoso que el sistema de la LOREG pueda calificarse de «inconstitucional» porque para que algo sea acorde con la Constitución, primero tiene que ser posible. Siendo imposible atender simultáneamente a las exigencias de igualdad, proporcionalidad y a los detalles concretos que impone la Constitución en cuanto a realización efectiva de las elecciones, parece que lo más prudente sea suspender el juicio jurídico.

Si esto es así, nos encontramos en situación análoga a la francesa: aunque, en apariencia, el sistema se ha constitucionalizado, en la práctica sigue dependiendo de la contienda política. En Francia porque trató de imponerse el respeto a la Constitución y no se logró, en España porque dicho respeto es poco menos que imposible atendiendo a las contradicciones internas de la norma constitucional.

En resumen, esta obra, como todas las obras sugestivas, resuelve un importante número de problemas, en especial en su muy ajustado planteamiento de la discusión de la legislación española en el confuso marco constitucional, pero suscita otras. En esencia, dos: ¿existe alguna implicación entre «voto» igual y proporcionalidad en sentido fuerte o es aceptable su configuración como igualdad «demográfica»?; incluso en su versión restringida de igualdad/proporcionalidad demográfica, ¿ha conseguido este principio abandonar su mera inclusión retórica en las constituciones para tener alguna efectividad pro democrática en los ordenamientos actuales? A mi juicio, no.

(8) Citado en pág. 68.



RESEÑA BIBLIOGRAFICA

