

BASES, PRINCIPIOS Y CRITERIOS DE LA REFORMA ELECTORAL ESPAÑOLA: EXAMEN JURIDICO-CONSTITUCIONAL

Por MIGUEL MARTINEZ CUADRADO

SUMARIO *

- I. Las leyes electorales históricas de España hasta 1976.
- II. La ley de reforma política de 1977 y su desarrollo en la ley electoral, o RDL de normas electorales de febrero de 1977. Las bases electorales de 1977 y su tránsito a la negociación constitucional.
- III. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE 1978 EN MATERIA ELECTORAL.
 1. Principios.
 - A. Igualdad de los ciudadanos ante la ley electoral.
 - B. Participación de los ciudadanos o derecho de sufragio activo y pasivo.
 - C. Legitimación originaria en la actuación de los poderes públicos por vía de elección.
 - En las elecciones generales.
 - En las elecciones locales (municipales y provinciales).
 - En las asambleas y poderes de las comunidades autónomas.
 2. Reglas constitucionales electorales expresas.
 - A. Límites máximo y mínimo en el número de diputados y senadores. Artículos 68.1 y 69.1.2.3.4.5.
 - B. Número de circunscripciones electorales provinciales 68.2.
 - C. Mínimo de diputados y senadores por circunscripción (representación territorial) 68.2 y 69.

* Este estudio fue presentado a discusión entre expertos por el CEC en febrero de 1982, antes de la elección general de octubre de 1982. Mientras tanto no sea aprobada una ley electoral nueva, su análisis guarda validez general.

- D. Representación de la población 69.2.
- E. Composición del cuerpo electoral.
- F. Mandato constitucional.

IV. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y SU COLISION CON NORMAS ELECTORALES DEL RD DE NORMAS DE 1977.

V. INTERPRETACION DE LAS NORMAS DE 1977 COMO NORMAS DE DERECHO ELECTORAL SUPLETORIO O NORMAS RESIDUALES DE DERECHO ELECTORAL TRANSITORIO.

- 1. Regla general de interpretación.
- 2. Contradicciones derivadas de la propia interpretación de las normas electorales constitucionales.

VI. CRITERIOS JURIDICO-CONSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO DE LA REFORMA ELECTORAL. BASES DE LA LEY ORGANICA ELECTORAL (LOE).

- 1. De carácter general.
- 2. De refundición o unificación de textos electorales desarrollados a partir de la norma constitucional electoral.
- 3. De carácter particular, como derecho electoral local, regional o de comunidades autónomas.

VII. CRITERIOS JURIDICO-POLITICOS PARA LA REFORMA ELECTORAL EN CURSO.

I. LAS LEYES ELECTORALES HISTORICAS DE ESPAÑA HASTA 1976

La legislación electoral en España es relativamente frondosa y contradictoria a lo largo del siglo XIX, el siglo de la limitación censitaria por excelencia, en contradicción con las primeras apariciones del sufragio universal indirecto y directo (en 1810 y 1868 respectivamente). En el siglo XX sólo han regido como leyes electorales extensas, tres leyes, hasta 1907 la ley de 1890, la de 1907 que atraviesa toda suerte de vicisitudes históricas con cambios de régimen político, pero siempre como ley electoral supletoria hasta 1977, y, por último, el R.D. de normas electorales de 1977, consecuencia del primer desarrollo de la Ley de reforma política de 15 de diciembre de 1976, enero de 1977, en parte vigente mientras no se derogue expresamente de modo global por otra nueva ley electoral extensa.

En breve esquema se puede señalar una serie de evoluciones antagónicas de nuestro derecho electoral histórico, consecuencia del cambio de signo en las Constituciones históricas del ochocientos y de sus preceptos electorales, y las dificultades sobrevenidas al ser casi siempre las leyes electorales no producto de un amplio pacto o transacción de interés ge-

neral, sino más bien, fruto de orientación partidista, de dominación suprapartidista limitada, de difícil o casi posible entendimiento en unas reglas y en unos sistemas electorales o de distribución de distritos tan mutantes como los cambios y modas del pensamiento ideológico y de la acción partidista.

El primer derecho electoral surge en las convocatorias para Cortes extraordinarias de 1810 por la Junta Central y en las normas de derecho electoral sustantivo que la Constitución de 1812 adoptó, y que rigieron durante los períodos constitucionales de 1812-1814, 1820-1823 e incluso para las Cortes constituyentes de 1836.

Durante el período de vigencia del Estatuto Real, que en realidad era poco más que un decreto de convocatoria de Cortes por estamentos, desde 1834 a 1836, se hace una derogación de la legislación de 1812 para ser sustituida por los decretos de sufragio censitario e indirecto, brevemente directo en 1836, que convocaron aquellas cámaras del primer despertar constitucional tras el letargo absolutista de 1823 a 1833.

Las constituyentes de 1836 dictaron la ley electoral de 1837, y los reformadores moderados que reformaron la Constitución de 1837 en 1845, procedieron también a reformar la ley electoral, en sentido también censitario más restrictivo, con la ley electoral de 1846. Breve interrupción en 1854, para convocar Cortes constituyentes, y restauración de la ley de 1846 hasta 1865, con reforma en este año que duraría hasta la revolución de 1868.

La revolución de 1868 introduce mediante decreto ley el sufragio universal y una extensa ley electoral, base de las leyes electorales posteriores. La Constitución de 1869, que revalida el sufragio universal, y la ley electoral de 1870 y la de distritos electorales uninominales o unitarios que eligen un solo diputado en cada circunscripción, distrito o término electoral, de 1871, serán en realidad, las bases del derecho electoral de toda la restauración de 1875 a 1923, en cuanto se refiere básicamente al sistema electoral. Dichas leyes se mantuvieron durante la I República, que amplió el derecho de sufragio a grupos de edad masculina de veintidós a veinticinco años, y sin este requisito, sirvieron al presidente del Consejo de Ministros de 1875, para convocar Cortes bicamerales en enero de 1876, las que pactaron la nueva Constitución del mismo año.

Cánovas retorna al sufragio censitario, dicta nueva ley de senadores y método de elección para diputados, en 1877 y 1878, innovando con el sistema de distritos plurinominales de tres hasta siete diputados en las grandes capitales, pero con método mayoritario de atribución de escaños,

y sentando las bases del régimen electoral general del período de la restauración, al mismo tiempo que impulsaba el gran pacto de alternancia partidista en el poder entre la fusión liberal de izquierda dinástica y las fracciones conservadoras, como turno oligopolista del poder político.

La ley de 1877, censitaria, no podía satisfacer a la izquierda liberal demócrata y cuando Sagasta consuma su «parlamento largo», entre 1886 y 1890, retorna al sufragio universal con la ley de 1890, correctora de tantos desajustes del mecanismo electoral de la restauración, inspirada en las leyes de 1868 y 1870, dictadas por el propio Sagasta como ministro de la Gobernación, y que a su vez inspirará las reglas electorales de la nueva ley electoral, fruto del tesón conservador de Maura y de su gobierno recién elegido en 1907.

La ley de 1907, introductora del posteriormente tan criticado sistema del artículo 29, esto es, la elección sin votación de una gran parte de los elegidos por el procedimiento de la distribución del poder entre los partidos, ha sido ley general directa y supletoria hasta 1977. Su sistema fue parcialmen-

EVOLUCION ELECTORAL ESPAÑOLA

LEYES ELECTORALES INNOVADORAS

Instrucciones 1 enero 1810.
Constitución de 1812 (Título III del modo de formarse las Cortes).

CONSTITUCION DE 1837

Ley electoral de 1837.
Decreto electoral de 1854.
R. D. sobre el ejercicio del sufragio universal (9 de noviembre de 1868).

CONSTITUCION DE 1869

Ley electoral de 20 de agosto 1870.
Ley electoral (liberal), para diputados, 26 junio 1890.
D. elecciones de diputados a Cortes constituyentes de 8 de mayo de 1931.

CONSTITUCION DE 1931

Ley de reforma política, enero 1977.

MODIFICACIONES

Estatuto Real de 1834.
Real Decreto para la elección de procuradores a las Cortes generales del Reino (24 mayo de 1836).

CONSTITUCION REFORMADA DE 1845

Ley electoral de 1846.
R.D. 1854.
Ley electoral de 1865.

CONSTITUCION DE 1876

Ley electoral de 8 de febrero de 1877 para elección de Senadores.
Ley electoral de 28 de diciembre de 1878.
Ley electoral (conservadora), de 8 de agosto de 1907.
Ley electoral de 27 de julio de 1933.
Leyes fundamentales, 1947-1975.
R.D.L. de normas electorales, febrero 1977.
Constitución de 1978.
LOE, Ley orgánica electoral (1983-85).

te revisado en 1931 por el Gobierno provisional de la República para las elecciones a Cortes constituyentes, otra revisión parcial se hizo en 1933 y otro retoque en 1936 con motivo de la convocatoria de elecciones generales (Decreto de 8 de mayo de 1931, Ley de 29 de julio de 1933). Durante los regímenes de excepción de 1923 a 1930 y de 1939 a 1975, la ley electoral de 1907 fue sustituida por el régimen de designación o elección corporativa, pero tuvo la virtud de ser considerada como derecho electoral supletorio. Su derogación expresa sólo tiene lugar a través del R.D.-L. de normas electorales de febrero 1977 (BOE 18 marzo 1977).

II. LA LEY DE REFORMA POLITICA DE ENERO DE 1977 Y SU DESARROLLO EN EL R.D. DE NORMAS ELECTORALES DE 1977. LAS BASES ELECTORALES DE 1977 Y SU TRANSITO A LA NEGOCIACION CONSTITUCIONAL

La ley de reforma política de 1977 aprobada en referéndum popular el 15 de diciembre de 1976, resumidor del tipo de consultas electorales referendarias de los experimentados en la segunda posguerra mundial, en algunos países de Europa, referendaba a la vez una convocatoria de Cortes constituyentes, para decretar una nueva Constitución, y la forma política monárquica basada en la soberanía del sufragio universal.

Dicha ley de reforma política necesitaba de una segunda serie de normas electorales, las especiales del derecho electoral derivado de cualquier ordenamiento constitucional liberal-democrático occidental o del de la tradición constitucional y electoral española. A estos efectos, más los consecuentes de la negociación política del gobierno o gabinete real en ejercicio con los representantes de las corrientes políticas de expresión democrática. De esta particular situación nace el R.D. de normas electorales dictado pocas semanas después de la publicación oficial de la Ley de reforma política, en virtud del entendimiento entre altos funcionarios del Ministerio de Justicia, letrados de las Cortes y del Consejo de Estado, e intermediarios de líderes políticos de determinada relevancia en su contacto pre-constituyente y pre-electoral entre la presidencia del Gobierno y los secretariados generales de los partidos destacados por sus conexiones con los partidos del arco europeo.

Tanto la Ley de reforma política como el R.D. de normas electorales reflejan un eco del período de transición y de las cautelas con que fueron concebidos que pueden resumirse en los puntos siguientes: a) Fuerte erosión del principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley electoral, al introducirse desigualdades en la representación derivadas básicamente de

la prima o superrepresentación a las pequeñas y medianas circunscripciones, o de la infrarrepresentación de las grandes circunscripciones electorales más densamente pobladas. Si esta desigualdad representativa era ciertamente grave para el Congreso de los Diputados, se agravaba aún más para el Senado, al repartirse de modo uniforme, un número de senadores igual para cada provincia, fuere cual fuese su número de habitantes, sin que por otra parte el Senado fuese una auténtica cámara de representación de las entidades provinciales o territoriales.

b) Notables condicionamientos preelectorales, habiéndose dibujado por medio de las listas cerradas y bloqueadas, una disciplina ventajosa, en este y en otros órdenes consagrados por disposiciones complementarias *ad hoc*, para los grandes partidos y formaciones políticas que como las diseñadas a través del poder ministerial, habrían de resultar evidentemente mejor situadas ante los electores.

c) Fuertes desequilibrios en la representación de las diferentes regiones y territorios históricos, al resultar el Senado una cámara de las provincias, más parecida a la representación orgánica de los entes territoriales del período del sufragio orgánico (1966-1975), con más de 100 procuradores familiares, dos por provincia, uno por Diputación Provincial y otro por elecciones indirectas de los concejales de los municipios de cada provincia, total poco más de 200 procuradores por estos conceptos en las Cortes de 1967 a 1975), que las cámaras territoriales en los sistemas bicamerales o, por supuesto, la representación inorgánica de la población, dividida proporcionalmente según circunscripciones electorales tendentes a la homogeneización.

d) Adopción de dos sistemas electorales, uno para el Congreso, otro para el Senado, inspirados en los criterios de la representación electoral, con cociente d'Hondt para los diputados, de representación mayoritaria para los senadores. Combinados con la vinculación de la provincia como ámbito circunscriptivo electoral básico, determinaban que en la práctica las provincias que eligieren tres, cuatro o, incluso, aunque en menor grado, cinco diputados, repetían en realidad el principio de primar al primer y al segundo partido en liza en cada circunscripción, con evidente perjuicio para los restantes.

Los resultados de las elecciones generales de 1977 y aún más los de las generales de 1979, pusieron de manifiesto, especialmente con el aumento en más de diez puntos de la abstención, el reflujó de una parte del cuerpo electoral significativa, hacia un sistema electoral y unas normas electorales generadoras de tales consecuencias. La crítica inicial al espí-

ritu de las normas electorales y, sobre todo, el hecho de que una parte de aquellas reglas pasaran en cierta medida a las propias normas constitucionales, constitucionalizando una parte del sistema electoral, probablemente por presiones cruzadas de los representantes parlamentarios de las grandes formaciones electorales, han generado la crítica posterior al contenido jurídico material del derecho electoral y a la necesidad de su reforma, dentro de los presupuestos que la propia Constitución de 1978 establece.

III. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE 1978 EN MATERIA ELECTORAL

La Constitución española de 1978 establece principios y normas electorales que pueden condensarse en varios apartados.

Los principios básicos que inspiran el ordenamiento constitucional electoral pueden reducirse a perfilar nítidamente en diferentes artículos el clásico principio de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, el principio de la participación de los ciudadanos mediante derecho activo y pasivo de sufragio y el principio de legitimación originaria para todos los órganos de los poderes públicos como actores políticos sustantivos por vía electoral.

A. El principio de igualdad de los ciudadanos ante la ley electoral, viene consagrado en los siguientes apartados constitucionales:

Artículo 1.º Valor supremo del ordenamiento jurídico... la igualdad.

Artículo 14. Los españoles son iguales ante la ley.

Artículo 23. Derecho de sufragio activo y pasivo. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

— Derecho de sufragio pasivo, derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalan las leyes.

Artículo 68. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados elegidos por sufragio *universal, libre, igual, directo y secreto*.

Artículo 139.1. Todos los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado.

B. El principio de participación de los ciudadanos o derechos de sufragio activo y pasivo, está reconocido con la fórmula del artículo 23.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos,

directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. 2. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.

C. El principio de legitimación originaria en la actuación de los poderes públicos por vía electoral, se sitúa en todos los niveles de poder político: en las elecciones generales, en las elecciones locales, municipales y provinciales, en las asambleas y poderes de las comunidades autónomas. Incluso, para el caso de adhesión a comunidades supranacionales, como la Comunidad Europea, mediante el mecanismo de adhesión a los tratados, a las elecciones europeas por sufragio universal directo, o Parlamento europeo.

III. 2. Reglas constitucionales electorales expresas

De modo concreto o de modo indirecto la Constitución española desciende a la regulación expresa, sin haber querido abandonar a la regulación por vía de ley electoral de determinados elementos del sistema electoral.

- A. Estableciendo límites máximos y mínimos al número de diputados. (Art. 68.1. Mínimo de 300 y máximo de 400 diputados.) Una limitación relativamente rígida se establece para el número de senadores en el artículo 69.
- B. Regulando que el número de circunscripciones electorales será el mismo que el número de provincias, en el artículo 68.2. Posteriormente, en el artículo 141 se establece que: «La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia... Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por ley orgánica. Situación que también afecta al derecho electoral general, que ha de ser regulado por ley orgánica.»
- C. Decide que la representación en las circunscripciones obedecerá a dos preceptos expresos: atribuyendo un mínimo de representantes en cada circunscripción (diputados y senadores) y para los demás, hasta el límite absoluto de 400 diputados, mediante la atribución a representación de la población. Artículos 68.2 y 69.2.
- D. La representación de la población, criterio que ha sido siempre el fundamental en la regulación constitucional o electoral, queda situado inmediatamente después del mínimo territorial, siguiendo en

este caso a los preceptos de derogada por la Constitución, Ley de reforma política de 1977.

- E. En el artículo 68.5 señala que: «Son electores y elegibles todos los españoles en pleno uso de sus derechos políticos.» Y consigna también el principio expansivo del reconocimiento e impulso del derecho de sufragio a «los españoles que se encuentren fuera del territorio de España», artículo 68.5.
- F. En cierto modo la Constitución define, o permite establecer, un mandato constitucional hacia los elegidos, no sólo congruentemente con la clásica definición del artículo 67.2. «Los miembros de las Cortes generales no estarán ligados por mandato imperativo.», sino también con el artículo 6, del título preliminar, que indica: «Los partidos políticos... concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.» Puede inferirse en consecuencia que el mandato electoral, por imperativo de la propia norma constitucional, vincula a los elegidos durante una legislatura al partido político por el que fue designado por voluntad popular, definida en el artículo 6.

IV. LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y SU COLISION CON NORMAS ELECTORALES DEL R.D. DE NORMAS DE 1977

Desde el preámbulo o exposición de motivos a una serie de artículos del R.D. de normas electorales de 1977, la colisión expresa de los principios y reglas constitucionales electorales con las normas electorales del R.D. son flagrantes. De ahí que su inconstitucionalidad resulta manifiesta no globalmente, como interpretamos a continuación en el próximo epígrafe, sino de tal modo que una sustancial reforma resulta imperativa en términos constitucionales, sobre todo, cuando se examinan el artículo 68.2 «la ley distribuirá el número total de Diputados...», 69.2, «en cada provincia se elegirán cuatro Senadores... en los términos que señale una ley orgánica». «La ley electoral determinará las causas de inelegibilidad e incompatibilidad de los Diputados y Senadores», artículo 70.1; el artículo 81.1, «Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución.» Se contempla igualmente el régimen electoral general en el artículo 86.1, mediante límites a las disposiciones legislativas provisionales, decretos-leyes.

El preámbulo que desarrollaba enteramente la Ley de reforma política, y, particularmente, el artículo 1, «El presente decreto-ley, en cumplimiento de lo previsto en la disposición transitoria primera de la Ley para la reforma política, tiene por objeto regular las primeras elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado...», se encuentran obviamente derogados explícitamente por la Constitución en el primer apartado de la disposición derogatoria, que afecta a la Ley de reforma política, aparte de su efecto derogatorio particular al contemplarse para las primeras elecciones ya celebradas en 1977, y amparándose en la disposición transitoria octava, que permitió la celebración de elecciones generales en 1979, rigiendo el mismo D.L. de normas electorales, pero efectuando un mandato constitucional evidente al Gobierno y a las Cortes para incluir antes del término del mandato constitucional legislativo ordinario de 1979 a 1983, la deliberación, estudio y aprobación de una nueva Ley orgánica electoral general. Ley que debería regular las elecciones generales de la legislatura posterior a la iniciada con las elecciones de 1 de marzo de 1979.

Sin afán exhaustivo, las normas constitucionales entran en colisión con las disposiciones del RDLNE 1977, por lo menos, en los siguientes artículos, 2, mayoría de edad, elegibilidad; 3, 4, organización electoral, artículo 19, en la medida que no desarrollan los principios constitucionales enunciados, particularmente el de igualdad electoral, 20, 22, 29, etc.

V. INTERPRETACION DE LAS NORMAS DE 1977 COMO NORMAS DE DERECHO ELECTORAL SUPLETORIO O NORMAS RESIDUALES DE DERECHO ELECTORAL TRANSITORIO

La supervivencia pasiva de las normas del RDLNE de 18 de marzo de 1977, al no haber sido promulgada una nueva Ley orgánica electoral, plantea problemas de validez residual transitoria como derecho electoral que no se encuentre expresa o tácitamente derogado por la Constitución y que afectan no sólo a las reglas jurídico-electorales sino al propio sistema electoral definido en la elección de diputados al violar el principio de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

1. Regla general de interpretación.

Parece lógico proponer que en tanto no esté expresamente en los principios y reglas constitucionales, el texto de 1977 puede considerarse, y así ha venido sucediendo en los procesos electorales generales, como derecho electoral general supletorio del derecho electoral constitucional.

En todo caso, aparte de la procedencia de la iniciativa legislativa del

gobierno y de las cámaras para el derecho electoral general, se plantea en términos prácticos hasta la convocatoria de elecciones generales hasta el plazo del 1 de marzo de 1983, en que vence la legislatura iniciada en 1979, qué tipo de supervivencia y cómo ha de interpretarse el derecho electoral residual que contienen las normas de 1977. Entendemos que existen varias posibilidades pero que la más válida sería la de considerar que en tanto no sea promulgada por las Cortes generales una ley electoral orgánica, en concordancia con las normas y principios de la Constitución, rige como derecho electoral transitorio y supletorio del que emana de la Constitución. Es aquí donde se plantean problemas de interpretación jurídica sobre la convalidación tácita o expresa de las normas de 1977, su posible reconducción con varios tipos de reformas, que pueden incluso afectar a todo o parte del sistema electoral propiamente dicho para las Cámaras, en el supuesto constitucional de la representación proporcional como criterio para la elección de diputados, y la fórmula mayoritaria para los senadores en las provincias. Y toda esta consideración sobre el vacío transitorio o residual de que en tanto las Cortes generales no hayan adoptado un texto nuevo de Ley orgánica electoral.

Otro problema derivado es precisamente el de las contradicciones derivadas de la propia interpretación de las normas electorales constitucionales, en tanto en cuanto no descienden a la regulación específica como pueden ser cuestiones como el número de diputados concorde con la regla o más bien el criterio de la representación proporcional y la contradicción constitucional entre el mínimo por provincia, que no se especifica y que puede ser de uno, dos (como dicen las reglas de 1977), de tres y la representación de la población.

La combinación de los imperativos de igualdad de los ciudadanos ante la ley, la representación territorial mínima, el número máximo de 400 diputados, por no mencionar el caso de los senadores, las desigualdades reales que impiden combinar población y mínimo territorial con representación proporcional en distritos de menos de cinco diputados, dando en la práctica primacía a la representación de algunas provincias y territorios sobre otras, puesto que habría de remontarse al menos 440 diputados para obtener un mínimo de distritos de cinco diputados en adelante, son, junto al problema de la prevalencia del derecho general estatal sobre el derecho electoral de las Comunidades Autónomas, alguna de las contradicciones que siembra la propia norma constitucional en materia electoral sustantiva y que sólo la práctica y el desarrollo de la Ley Orgánica Electoral general podrán corregir o limitar.

VI. CRITERIOS JURIDICO-CONSTITUCIONALES PARA EL DESARROLLO
DE LA REFORMA ELECTORAL. BASES DE LA LEY ORGANICA
ELECTORAL

Dos tipos de criterios han de intervenir en la reforma electoral en curso. De orden específicamente jurídico-constitucional, respetando las normas constitucionales de la Constitución de 1978, y de orden jurídico-político dentro de las posibilidades de interpretación y desarrollo que permite el derecho constitucional electoral.

Por lo que se refiere a las normas electorales de carácter general, conviene insistir en que no sólo el derecho electoral que se promulgue será derecho electoral general, sino que en virtud de los artículos constitucionales, el derecho electoral regulado por ley orgánica es derecho electoral general y rige como derecho electoral en cuanto a sus principios como derecho estatal nacional en el derecho de las Comunidades Autónomas y en sus otros aspectos como derecho electoral supletorio del que puedan dictar las propias Comunidades o Asambleas de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, el nuevo derecho electoral que se promulgue debe contemplar la necesidad de regular en textos unificados las normas electorales que han de regir en las elecciones generales de diputados y senadores, en las elecciones locales, en las elecciones de Comunidades Autónomas, en las elecciones de Comunidades supranacionales (desde el momento de la adhesión).

Por último, la legislación electoral de carácter particular, como derecho electoral regional o de Comunidades Autónomas, cuya frondosidad y complejidad son manifiestas desde el diseño del Título VIII de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, plantea al propio derecho electoral general la necesidad de establecer unos principios generales que doten de homogeneidad general al vasto proceso de elecciones regionales que se viene desarrollando desde las elecciones contempladas en los Estatutos.

VII. CRITERIOS PARA EL NUEVO SISTEMA ELECTORAL

El artículo 68 de la Constitución, en su segundo apartado, marca los dos niveles de la representación española en el ámbito electoral: por una parte, la representación territorial o de «mínima inicial a cada circunscripción»; por otra, distribuye la representación popular o ciudadana de los demás representantes en proporción a la población censada.

Se aparta nuestra Constitución de la regla general o dominante en el derecho electoral europeo de otorgar la representación política únicamente a la población censada, según el criterio de un representante por cada equis fracción de la población, dejando la división electoral geográfico-política a la parte que rige el sistema electoral propiamente dicho. Este doble criterio de la representación partida entre un mínimo por circunscripción y la proporcionalidad por población, es consecuencia de los pactos derivados de la Ley de reforma política, asumidos o reasumidos por los reformistas gubernamentales e integrados en el pacto constitucional de 1978, y, de este modo, también aceptados por los representantes de los demás grupos parlamentarios en las cámaras constituyentes de 1977.

Puesto que constitucional, es preciso adjudicar a cada circunscripción electoral un mínimo de diputados, para ser armonizado con el imperativo del criterio de proporcionalidad, lo que lleva a un mínimo de dos diputados asignados a cada circunscripción. De este modo en una tercera o una cuarta parte de diputados se vinculan a la representación territorial de las provincias y plazas de soberanía (Ceuta y Melilla), 102 diputados.

El segundo criterio, el de la asignación de diputados a cada circunscripción en función del número de ciudadanos inscritos en el censo electoral, fue especialmente proclive a las desigualdades en la representación en la ley de 1977, que atribuía un escaño por cada 144.500 habitantes o restos de población de 70.000, justificando que de este modo se suavizaban «en alguna medida los efectos de nuestra irregular demografía y se atiende a un mayor equilibrio territorial en la representación», según rezaba el preámbulo. Al seguirse manteniendo en la Constitución, la única manera de avanzar y combinar ambos principios con el menor perjuicio es precisamente aumentar al máximo constitucional el número de escaños que permite la Constitución, esto es, hasta el límite de 400.

Si se aumenta hasta 399, para no llegar al límite, y cifrar en 200 la mayoría absoluta de diputados, repartiendo los 297 restantes no atribuidos por la división territorial, se obtiene un descenso en la atribución de escaños en torno a un diputado por cada 125.000 habitantes o fracción superior a 65.000.

Estas dos operaciones quedan condensadas en el cuadro adjunto, columnas C y D, referidas a los dos repartos o asignaciones, con población estimada por el Instituto Nacional de Estadística para el 31 de diciembre de 1980 (población de derecho). Queda atenuada, en los límites constitucionales, la desigualdad representativa final (territorial y poblacional), puesto que, sobre todo, Madrid y Barcelona, las más perjudicadas por las

atribuciones de 1977, pasan de un cociente en torno a 0,60 de infrarrepresentación a otro de 0,80, lo que supone un paso de cierta consideración aunque no resuelva definitivamente la cuestión de la desigualdad representativa, por razón de población.

Otra modificación clave del sistema electoral habría de radicar en aproximar a los candidatos y a los electores, aliviando la dictadura de hierro de los comités partidistas en la confección de las listas y frenando la huida hacia la abstención o la apatía política del electorado. Las largas listas electorales de muchos diputados, tantos por lo menos como puestos a cubrir, desinteresan a gran parte del electorado, que vota poco más que un líder nacional y una sigla política. Las listas kilométricas, especialmente en las circunscripciones de más de ocho diputados, y la repetición de partidos y coaliciones, hacen de una opción política sustantiva un inextricable juego de azar para numerosos electores. Reducir al máximo, dentro del principio de proporcionalidad, el número de candidatos es una operación de saneamiento y restablecimiento de la comunicación entre electores y elegidos. Operando con listas de tres candidatos por partido o coalición (el mínimo previsto) y con un máximo de hasta siete diputados, puede hacer más digerible y llevadero el conocimiento del candidato o lista de candidatos, sobre todo, si el tamaño del contexto territorial permite una aproximación más real y tangible entre el electorado y los candidatos.

Mediante una sencilla operación de división de las circunscripciones constitucionales, esto es, las provincias, en uno, dos o más distritos territoriales electorales internos, a los cuales se atribuyen el número de puestos resultante de una división de la población, y manteniendo la circunscripción provincial para la suma de restos y demás operaciones electorales de atribución de actas y controles previstos por las juntas provinciales, pudiera avanzarse en este terreno. El alegato, lanzado como arma arrojada de que la circunscripción electoral provincial es incompatible con la división interna de la misma en distritos electorales, al exigirlo así la Constitución, olvida que efectivamente la circunscripción provincial no es más que una división territorial para resolver el arduo problema de la *atribución preelectoral* de representantes según el número de habitantes censados. Esta operación comporta, desde luego, operaciones electorales y poselectorales de escrutinio o suma total, del más alto interés político pero la propia ley electoral española de 1977, en su artículo 19.1 y 2, contempla la existencia de uno o más distritos electorales en el marco de las provincias. (Por lo demás la palabra circunscripción, noto-

rio galicismo aceptado por nuestra Academia y por la Constitución, no es, según el código electoral francés 1970-1971, artículos 124-125, más que una división territorial para resolver el problema de la atribución uninominal de representantes, según una complicada combinación territorio-población, objeto de controversias históricas y políticas inacabables.)

Entendemos, por tanto, que es perfectamente constitucional la posible división interior de la circunscripción provincial en distritos electorales, siempre y cuando se mantenga la circunscripción como unidad o suma global preelectoral y poselectoral en las condiciones indicadas. Con este sistema se puede avanzar manteniendo 33 circunscripciones sin cambios, donde circunscripción, provincia y distrito electoral coinciden plenamente y eligen tres diputados (seis provincias de 90.000 a 172.000 habitantes), cuatro (nueve provincias), cinco (seis provincias), seis (ocho provincias) y hasta siete diputados (cuatro provincias, entre 590.000 a 695.000 habitantes censados).

Las demás provincias, las más pobladas, son 17, que habrían de dividirse en dos o más distritos electorales, cada uno de los cuales elegiría igualmente entre un mínimo de tres y un máximo de siete representantes. Madrid y Barcelona, tomando como base de referencia siempre que fuere posible, el distrito de cinco diputados, alcanzarían cada una siete distritos de cinco diputados y uno de siete.

Con este procedimiento de división electoral por provincias, circunscripciones y distritos electorales (hasta 82), se vendría en la práctica a erigir el distrito (palabra de rancio sabor peculiar español) en unidad electoral básica, distrito de un mínimo de tres a un máximo de siete diputados, sin perjuicio de mantener la circunscripción provincial, mientras la Constitución así lo exija, como unidad territorial preelectoral y de escrutinio global, atribución de restos y demás operaciones electorales.

La famosa y debatida regla d'Hondt, para establecer el cociente electoral en el escrutinio de atribución de escaños, según número de votos por lista electoral, debe ser en todo caso reexaminada para operar en el marco del distrito que se postula o para ser sustituida por otro cociente y atribuir según el principio de la media más fuerte a los restos por circunscripción a partir de un determinado umbral provincial.

El umbral mínimo de acceso a la representación nacional parlamentaria es un mecanismo que atenúa en efecto la tendencia a la fragmentación partidista. Parece de todo punto necesario elevarlo al 5 por 100, puesto que el 3 por 100 de la ley de 1977 no impidió la llegada, ni en 1977 ni

menos aún en 1979, y probablemente lo será aún menos si se mantiene para 1983, de una miríada de representantes únicos de micropartidos. Micropartidos que pueden caber en una asamblea local, pero que son extremadamente perturbadores en tiempos de normalización del sistema democrático y parlamentario de gobierno nacional o central.

Otra cuestión harto compleja es la de la relación entre representación nacional del 5 por 100 y representación de comunidades autónomas multiprovinciales o, aún más complejamente, en las uniprovinciales. Con un 5 por 100 de umbral nacional, sólo las grandes constelaciones nacionales, esto es, las cuatro grandes fuerzas, u otra que sumase tal mínimo, pueden tener acceso al Congreso. La forma de resolver el umbral nacional y el de comunidad autónoma sólo puede afrontarse recurriendo al mecanismo de partidos operantes en comunidad autónoma, sin voluntad de participar en otras circunscripciones y distritos, y exigiéndoles en tal caso un umbral mínimo del 10 por 100 de votos válidos reclutados en la comunidad autónoma para acceder al Congreso de diputados. De todos modos sería preciso reforzar la propensión de los partidos nacionalistas a efectuar alianzas con fuerzas nacionales, incitándoles con mecanismos jurídicos y políticos a tales alianzas, y disuadiendo, por procedimientos similares, a su presentación aislada, lo mismo que a las pequeñas formaciones político-electorales locales.

El sistema electoral no puede, sin embargo, en ningún caso tender a cerrar la innovación y la libertad de creación de asociaciones, partidos de nueva factura, o que obedezcan a nuevas demandas sociales, o que sean el resultado de espacios políticos reales sin representación política relevante o susceptible de serlo. Una vez más el ejemplo histórico de la restauración de 1875, que al cabo de dos decenios fue incapaz de abrirse a las exigencias de los cambios y demandas sociales en la segunda y tercera década de su existencia, por los pactos del poder oligopolítico de las dos grandes fuerzas políticas que cerraron el espacio de competición electoral, resulta aleccionador.

La nueva ley electoral debe atenuar la fantástica propensión a la concentración del poder electoral en las dos grandes máquinas que hoy lo concentran, particularmente por su capacidad de movilización de recursos financieros y medios materiales y humanos. La exigencia de un moderado depósito previo y la obtención de los poderes públicos de medios mínimos para quienes presenten en cada circunscripción o distrito electoral unos mínimos recursos humanos y programáticos, garantizaría a todo

el sistema una imagen de credibilidad muy superior a la que hoy se transmite a los ciudadanos.

Por último, pero no la cuestión menos importante, la ley electoral debe adentrarse en el espinoso camino de la regulación de los medios de comunicación y favorecer una información más fluida y de más posibilidades para el debate político.

NUEVO SISTEMA ELECTORAL QUE SE PROPONE PARA ATRIBUCION DE ESCAÑOS EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, MAS CONCORDE CON LOS PRINCIPIOS Y PREVISIONES CONSTITUCIONALES DE IGUALDAD, PROPORCIONALIDAD Y LIMITACION DE ESCAÑOS (Arts. 14 y 68.3 de la Constitución de 1978)

	A	B	C	D	E					F	G	H			
	Circunscripciones electorales para el Congreso de los Diputados (Art. 68.2 C.º n.)	Núm. actual de Diputados según Ley electoral de 1977	Núm. mínimo inicial de Diputados por circunscripción	Población estimada de derecho por el Instituto Nacional de Estadística para el 31-XII-1980 (Art. 68.2 C.º) %	División de las circunscripciones en varios tipos de distritos electorales según el número de Diputados por población censada, a tenor de un Diputado por cada 125.000 habitantes o fracción de más de 65.000					Número total de Diputados por circunscripción	Cociente o relación %F/%D	Número total de nuevos distritos por cada provincia			
					De 7	De 6	De 5	De 4	De 3						
1. Madrid		32	2	4.859.968			1		7		42		8		
2. Barcelona		33	2	4.822.262			1		7		42		8		
Total parc. 1-2		65	4	9.682.230	25,9		2		14		84	21,0	0,81	16	
3. Valencia		15	2	2.073.827					3	1	19		4		
4. Sevilla		12	2	1.395.352					2		13		3		
5. Vizcaya		10	2	1.251.963			1		1		12		2		
6. Alicante		9	2	1.179.129					1	1	11		2		
7. Asturias		10	2	1.133.159					1	1	11		2		
8. Coruña (La)		9	2	1.067.848						2	10		2		
9. Cádiz		8	2	980.494						2	10		2		
Total parc. 3-9		75	14	9.081.772	24,5		1	2	12	1	86	21,6	0,89	17	
10. Málaga		8	2	950.305					1	1	9		2		
11. Murcia		8	2	914.556					1	1	9		2		
12. Pontevedra		8	2	899.779					1	1	9		2		
13. Zaragoza		8	2	821.858					1		8		2		
14. Granada		7	2	729.718					1	1	8		2		
15. Guipúzcoa		7	2	721.524					1	1	8		2		
16. S. C. Tenerife		7	2	739.261					1		8		2		
17. Palmas (Las)		6	2	737.902					1	1	8		2		
Total parc. 10-17		59	16	6.514.903	17,4				8	3	5	67	16,8	0,97	16
18. Córdoba		7													
19. Baleares		6	2	693.502			1				7		1		
20. Jaén		7	2	652.936			1				7		1		
20. Jaén		7	2	621.561			1				7		1		
21. Badajoz		7	2	590.506			1				7		1		
Total		27	8	2.558.505	6,8		4				28	7,0	1,05	4	

23. Santander	5	2	504.433		1				6		1	
24. León	6	2	502.575		1				6		1	
25. Navarra	5	2	495.560		1				6		1	
26. Valladolid	5	2	480.102		1				6		1	
27. Gerona	5	2	461.784		1				6		1	
28. Toledo	5	2	451.196		1				6		1	
29. Ciudad Real	5	2	449.593		1				6		1	
Total parc. 22-29	41	16	3.869.689	10,3		8	8		48	12,0	1,17	8
30. Castellón	5	2	426.131				1		5		1	
31. Orense	5	2	418.970				1		5		1	
32. Huelva	5	2	395.868				1		5		1	
33. Cáceres	5	2	392.072				1		5		1	
34. Lugo	5	2	390.903				1		5		1	
35. Almería	5	2	390.210				1		5		1	
Total parc. 30-35	30	12	2.414.154	6,5			6		30	7,5	1,15	6
36. Lérida	4	2	342.580				1		4		1	
37. Burgos	4	2	333.618				1		4		1	
38. Salamanca	4	2	327.922				1		4		1	
39. Albacete	4	2	321.605				1		4		1	
40. Alava	4	2	274.788				1		4		1	
41. Rioja-Logroño	4	2	242.309				1		4		1	
42. Zamora	4	2	209.304				1		4		1	
43. Huesca	3	2	202.851				1		4		1	
44. Cuenca	4	2	197.143				1		4		1	
Total parc. 36-44	35	18	2.452.120	6,6			9		36	9,0	1,36	9
45. Avila	3	2	171.579					1	3		1	
46. Palencia	3	2	170.225					1	3		1	
47. Teruel	3	2	138.378					1	3		1	
48. Segovia	3	2	136.784					1	3		1	
49. Guadalajara	3	2	129.354					1	3		1	
50. Soria	3	2	92.488					1	3		1	
Total parc. 45-50	22	12	838.808	2,2				6	18	9,5	2,05	6
Ceuta	1	1							1	0,3		1
Melilla	1	1							1	0,3		1
Total general	350	102	37.412.181	100,00	7	10	40	13	12	399	100,0	82

