

DR 28 26

Buenas noches, comienza aquí, efectivamente, Revista de Derecho Político. Veinticinco minutos de radio que hace el Departamento de Derecho Político de la UNED, dirigidos a sus alumnos de primero y segundo curso, y también a todos aquellos que deseen conocer diversos aspectos de la realidad política desde una visión jurídica. Todos los lunes a esta hora nos ocupamos, a través de comentarios, de analizar tanto lo que se refiere al contenido de la Constitución como a la legislación electoral y otras cuestiones teóricas y actuales de la ciencia política.

Actualidad ha sido recientemente la celebración de elecciones locales y autonómicas en nuestro país. De ellas van a depender, en los próximos cuatro años, los gobiernos municipales y la configuración de las comunidades autónomas. A ello dedicaremos el espacio de la semana que viene, una vez conocidos con detalle los resultados definitivos.

Hoy, Revista de Derecho Político estará ocupada por tres bloques. ¿Cuáles? Nos lo cuenta el responsable de este programa, Antonio Torres del Moral. Nuestro número de hoy se compone de dos páginas de opinión y un comentario bibliográfico.

En primer lugar, el profesor Santiago Sánchez hablará acerca de ese problema nuclear de un Estado de Derecho que es el de las garantías constitucionales de los derechos y libertades. En segundo lugar, hablaré yo de un tema sobre el que vengo haciéndolo en los últimos espacios, sobre criterios de la legislación electoral, concretamente los criterios del artículo 68 de la Constitución Española. Y, finalmente, la profesora Pilar Mellado comentará el libro del profesor Álvarez Conde sobre el régimen político español.

Dos páginas de opinión y un comentario bibliográfico. Y ya comenzamos. Los derechos humanos o derechos fundamentales son una de las piezas clave de nuestro ordenamiento constitucional.

Sin embargo, su defensa sólo puede conseguirse realmente con un adecuado sistema de garantías que eviten lo que ha ocurrido en otras situaciones históricas. El considerarlos meramente como declaración de intenciones. Para evitarlo, la Constitución de 1978 dispone de una serie de mecanismos jurídicos.

A ellos se refiere ahora el profesor Santiago Sánchez. Las declaraciones de derechos reconocidas en las constituciones no confieren por sí solas efectividad a los derechos humanos fundamentales. Cualquier reconocimiento formal de los mismos debe complementarse para que sean eficaces con la creación de mecanismos que los aseguren.

La ausencia de un sistema de garantías determina que las declaraciones de derechos no sean más que mera retórica y buenas intenciones. Los medios jurídicos legalmente establecidos para ese aseguramiento de los derechos se denominan garantías y varían desde la obligación impuesta a los poderes de actuar o no actuar en determinado sentido hasta las acciones otorgadas a los particulares a fin de enderezar una situación injusta. Nuestra Constitución ha

establecido uno de los sistemas actuales más amplios y al mismo tiempo más detallado para amparar los derechos que en ellas se proclaman.

Para empezar, creo que importa destacar cuatro factores de índole general. En primer término, los derechos y libertades constitucionalizados, todos ellos, son normas vinculantes, obligatorias para todos los poderes públicos y para los ciudadanos. No cabe aquí entender que, por ejemplo, los artículos que aparecen bajo el rótulo principios rectores de la política social-económica tienen un mero valor programático.

Se trata de preceptos aplicables con plena eficacia jurídica. En segundo término, el mecanismo general de protección previsto es el de la protección jurisdiccional, si bien los grados de protección jurisdiccional son diversos en función de los derechos protegidos. En tercer lugar, se ha establecido una reserva de ley para todo lo que concierna al desarrollo de los derechos.

Reserva de ley que hay que admitir abarca o comprende también los principios rectores de la política social-económica. Y, por último, se ha creado la figura jurídica específica del defensor del pueblo para proteger todos los derechos comprendidos en el título primero de la Constitución. Teniendo en cuenta lo expuesto como marco general de protección, es lo cierto, sin embargo, que la Constitución ha consagrado un sistema piramidal de derechos y libertades.

En la base de esa pirámide, artículos 39 a 52, se encuentran buena parte de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, cuyo contenido deberá ser precisado por el legislador en el futuro, sin perjuicio de que se ha tenido en cuenta hasta tanto ese desarrollo se produzca. Dos datos deben destacarse a este respecto. Primero, que la satisfacción de esos derechos a los que se ha denominado derechos de prestación o principios estará en función del grado de riqueza y productividad del país y de su adecuada distribución por los poderes públicos.

Y, segundo, que, por tanto, una exigibilidad inmediata no es factible actualmente. Estaríamos, en consecuencia, ante unos derechos en formación estrechamente dependientes de la estructura económico-social vigente. En un escalón superior de la pirámide se encuentran los llamados derechos de los ciudadanos, artículos 30 a 38 de la Constitución.

Es decir, el derecho de defender a España, a contrar el matrimonio, a la propiedad privada y a la herencia, a la fundación, al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la negociación colectiva, laboral y adoptar medidas de conflicto colectivo y, en fin, la libertad de empresa en el marco de economía de mercado. La particularidad diferenciadora de estos derechos reside en que están protegidos con el mecanismo del recurso de inconstitucionalidad en el supuesto de que su infracción provenga de una ley o disposición normativa con fuerza de ley. Claro está que, para entablar dicho recurso, no están legitimados los simples ciudadanos.

En fin, en la cúspide de la pirámide se encuentran los derechos fundamentales y libertades públicas que, junto con el resto de los mecanismos protectores previstos en el artículo 53.1 de la Constitución, cuentan con dos tipos de recursos adicionales. El primero, un procedimiento

preferente y sumario, y el segundo, el recurso de amparo. Los derechos que gozan de esta protección son, como es sabido, los regulados en los artículos 14.29 de la Constitución y, por lo que respecta a la objeción de conciencia, ya sabemos que cuenta con la protección del recurso de amparo.

En fin, para concluir, habría que decir que el sistema de garantías, brevemente descrito y que es más extensamente tratado en la unidad didáctica correspondiente, el sistema de garantías previsto en la Constitución refleja que los constituyentes han otorgado un predominio claro a la igualdad en función de la libertad sobre la libertad en función de la igualdad. Era el profesor Santiago Sánchez que en la primera página de opinión de esta noche se ha ocupado del sistema de garantías constitucionales. La libertad en función de la igualdad era la frase utilizada por Santiago Sánchez para calificar el criterio seguido respecto a las garantías constitucionales en nuestro país.

La igualdad es una de las premisas para garantizar el derecho de sufragio de voto en un régimen democrático. Para conseguirlo se tropieza con los problemas que plantea el procedimiento electoral. Tal es el caso de España donde la circunstancia electoral es reducida a la hora de asignar diputados por el sistema proporcional.

Así lo explica el profesor Torres del Moral que al mismo tiempo propone algunas soluciones. El artículo 68 de la Constitución Española traza las líneas maestras del sistema electoral para el Congreso de los Diputados. Recordemos que fue en efecto este artículo 68 uno de los más polémicos de todo el texto constitucional.

Incluso tuvo que aplazarse su debate en la Comisión del Congreso hasta el término de su trabajo constituyente mientras se buscaba un consenso sobre su contenido. Finalmente se encontró dicho consenso y el artículo quedó redactado de la forma que sigue. 1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados elegidos por sufragio universal libre igual directo y secreto en los términos que establezca la ley.

2. La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población.

3. La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional. Luego el artículo continúa durante otros tres números más hasta el 6 regulando la duración del mandato de los diputados diciendo quiénes son electores y elegibles y extendiéndose acerca de cuándo tiene lugar la convocatoria de elecciones etcétera. Estas disposiciones últimas no van a ser objeto de nuestra atención en el comentario de hoy sino vamos a referirnos a las anteriores.

Sin embargo el comentario no puede cifrarse en párrafos sueltos en el análisis de elementos aislados del sistema electoral. Como se ha dicho con razón las soluciones a las diversas

cuestiones electorales son interdependientes. Pues bien, el acuerdo que se logró entre los grupos parlamentarios a la hora de la redacción del artículo 68 fue una transacción que dejó realmente mal parado los criterios electorales pues se rodea la fórmula proporcional de tales correctores que amenazan con hacerla inviable.

En efecto los elementos del sistema electoral diseñado en este artículo no son uno por uno rechazables, ni el número de diputados entre 300 y 400, ni la fórmula proporcional, ni la circunscripción provincial, pero todos juntos confeccionan un sistema difícilmente aceptable sobre todo con ese pie forzado de la representación mínima por provincia antes de repartir demográficamente los escaños sobrantes. Y es que está perfectamente demostrado que para lograr lo que se pretende como la fórmula proporcional, esto es la justicia representativa y la utilidad de todos los votos, como hemos dicho en anteriores espacios, las circunscripciones deben ser muy amplias, mayores de 10 escaños si fuera posible, siendo el óptimo lógicamente el colegio nacional único. Pero hacer de la provincia la circunscripción electoral impide, dado su elevado número en España, que puedan tener todas ellas los escaños suficientes para una aceptable proporcionalidad, además de que supone marcar unas diferencias de sufragio en el valor del sufragio muy profundas entre las diversas circunscripciones, entre las diversas provincias.

Porque la circunscripción provincial determina que en España no haya habido hasta ahora un verdadero sistema proporcional, más que en las provincias de Barcelona, Madrid, Valencia y Sevilla. Aparte de estas, hay 18 circunscripciones, o sea 18 provincias, que son de tipo medio, en las que el criterio de la proporcionalidad también juega, digamos que, a medias. Y nada menos que 28 provincias son circunscripciones electorales pequeñas, esto es, de pocos escaños, y por lo tanto en ellas no puede jugar bien la proporcionalidad.

Dados los criterios que constitucionaliza el artículo 68, no hay salida. Para cumplir con el principio de la proporcionalidad se tendría que haber triplicado o cuadruplicado el número de diputados, o bien, manteniendo el número de diputados que hay, ampliar la circunscripción hasta hacerla coincidir con la región, no siendo entonces la provincia. Pero tal como ha quedado el artículo 68, insisto, no hay salida.

A la vista de todas estas dificultades, que ya se pusieron de manifiesto cuando se promulgó el decreto ley de marzo del 77, que es de donde proceden todos estos criterios, no se nos alcanza porque no se constitucionalizó la circunscripción regional. Habría sido más funcional y más constitucional. Más funcional porque habría facilitado el cumplimiento de los principios electorales del artículo 68, y más constitucional porque se habría ajustado mejor a la estructura regional del Estado que la propia Constitución, en su artículo segundo, eleva al principio fundamental del régimen político español.

No obstante, creo que es perfectamente legítimo postular el escrutinio regional, manteniendo la circunscripción provincial, y eso es lo que se propone. La circunscripción provincial podría mantenerse con sus escaños propios y sus candidaturas definidas, tal como viene en el citado

artículo, pero el escrutinio podría hacerse en el cómputo de la región a la que pertenecen esas provincias. Esto es técnicamente accedero porque se hace en Alemania, en el que el distrito es el LAN, y sin embargo el escrutinio se hace nacional.

Y en el caso español, de adoptarse este criterio que sugerimos, solamente quedarían cuatro ámbitos de escrutinio, o cuatro regiones, de tamaño electoral mediano, que serían Baleares, León, Murcia y Navarra, y ninguno pequeño, con lo que el sistema proporcional ganaría ostensiblemente. Y como quiera que se respeta la circunscripción electoral stricto sensu, que es la provincia, la medida que proponemos es no sólo técnicamente posible y funcionalmente deseable, sino también constitucionalmente irreproachable. Y en cuanto a la variante más deseable de la fórmula proporcional, la respuesta está naturalmente en función de la solución que se dé al problema anterior.

Si se opta por el escrutinio regional, la variante de ONT, que es la que ha venido funcionando en España, puede ofrecer bastante precisión entre votos y escaños. Pero si se mantiene, como hasta ahora, la circunscripción provincial, el escrutinio provincial, en ese sentido, o en este caso la regla de ONT, perjudica mucho a los partidos pequeños y beneficia a los grandes, haciéndose más aconsejable la fórmula del resto mayor. Y por último tenemos que hacer alguna mención a la igualdad de sufragio.

La igualdad de sufragio no consiste propiamente en que cada ciudadano tenga un voto, con exclusión de los votos plurales. El principio un hombre un voto es sencillamente la descripción del sufragio universal. La igualdad de sufragio añade la idea de el valor igual de cada voto.

Esto es, que cada voto se traduzca en una parte proporcional o igual de representación en el parlamento. Y está bien claro que el establecimiento en España, en la constitución española, en su artículo 68, de una representación fija por provincia, está dañando la igualdad de sufragio. Porque, por ejemplo, el voto de un soriano viene a valer cinco veces más, se refleja en cinco veces más representación en el congreso de los diputados, que el voto de un madrileño o de un barcelonés.

¿Y por qué se acordó así, en vez de distribuir los escaños entre las provincias, en razón exclusivamente de su población? Pues hay que ver en esta medida, no una imposición de desigualdad interprovincial, que no pretendían eso los constituyentes, sino una garantía de que ninguna provincia fuera privada de representación propia, por pequeña que fuera su población. Y esto es plausible siempre, claro que hacía falta que la asignación fija fuera sólo de un escaño y no de dos, como se suele hacer. Así las cosas, la constitución está falseando bastante su propio principio de la igualdad de sufragio, que deviene de imposible cumplimiento.

Y a lo más que se puede aspirar es a que se la falsee lo menos posible, y ello podría conseguirse mediante las dos siguientes medidas. En primer lugar, elevando el número de diputados al de 400, y en segundo lugar, estableciendo el mínimo de representación fija provincial en un diputado y no en dos. De esta manera la desigualdad de sufragio no sería de 1

a 4 o de 1 a 5, como ocurre en la actualidad, sino sólo de 1 a 2, como se puede demostrar perfectamente haciendo las operaciones correspondientes.

El sistema electoral español, sus problemas para una adecuada igualdad de voto y las posibles rectificaciones en el método de escrutinio han ocupado nuestra segunda página de opinión esta noche, a cargo de Antonio Torres del Moral. Y para terminar, como es habitual, el comentario bibliográfico. Hoy hablaremos de un título dedicado a nuestro sistema.

Se trata del titulado El régimen político español, su autor Enrique Álvarez Conde. Lo comenta la profesora Pilar Mellado. de los preceptos constitucionales, sino que constituye un valioso análisis de los principios fundamentales del régimen político dimanante de nuestro texto constitucional.

Principios que, por cierto, aparecen consagrados en su título preliminar. Esos principios fundamentales que sirven de basamento al régimen político español son el Estado social y democrático de derecho, la monarquía parlamentaria, el pluralismo político y el Estado autonómico, de tal forma que podría afirmarse que todo el texto constitucional no es sino una articulación o manifestación de dichos principios. Estudia Álvarez Conde las manifestaciones en la Constitución del Estado de Derecho, del Estado social de Derecho y del Estado democrático de Derecho, diferenciados sustancialmente por el autor en base a un proceso de transformación histórica que va del originario Estado liberal de Derecho, que surge frente al antiguo régimen con la Revolución Francesa, al Estado democrático de Derecho, el cual implica un nuevo estadio en el proceso de transformaciones que experimenta el Estado contemporáneo, pasando, como es lógico, por el llamado Estado social de Derecho, que en palabras del profesor Lucas Verdu aparece concebido como la estructura de la convivencia política occidental y supone la superación del acendrado individualismo propio del Estado liberal.

Es preciso resaltar que existe una laguna importante en el estudio de las manifestaciones del Estado de Derecho, al no analizarse el reconocimiento que hace nuestra norma básica de los derechos y libertades de su configuración, así como de su protección efectiva. Por el contrario, debemos decir que la parte relativa a la monarquía parlamentaria, en la que se estudian la configuración de la corona, las funciones del rey, su responsabilidad, así como la parte referente a la defensa de la Constitución y al Estado autonómico, han sido extensa y acertadamente tratadas. En lo que respecta al tratamiento que da el profesor Álvarez Conde al apartado dedicado a las Cortes Generales, es preciso decir que a nuestro juicio se ha favorecido el estudio de la naturaleza y composición de las mismas, así como de su estructura interna y funcionamiento, en detrimento del análisis relativo a sus funciones, sobre todo en lo que atañe a las funciones de control político.

El autor dedica a escasas páginas algo que para nosotros es tan importante como la formación gubernamental, el control parlamentario del Gobierno, el Instituto de la Responsabilidad Política y las funciones de orientación política del Parlamento Español. También merece

especial atención el rigor con que ha sido tratado el Poder Judicial, al exponer sus implicaciones político-constitucionales y los principios generales que lo configuran como tal, destacando sobre todo el aspecto de la Organización Judicial Española, tan desconocida para muchos, en la que el autor ha estudiado con detenimiento el estatus jurídico de los miembros del Poder Judicial, los principios generales de su actuación, la posición del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, así como el significado del Ministerio Fiscal. Pero de singular interés también es la parte dedicada al Estado Autonómico, en la que el profesor Álvarez Conde examina detalladamente el proceso que ha llevado a su fin al Estado Unitario, los caracteres generales de los Estatutos de Autonomía, las competencias de las comunidades autónomas, sus órganos de gobierno y control, así como la previsión de la aplicación de las técnicas del federalismo cooperativo al régimen autonómico español.

Hay que decir que esta obra posee una triple virtud, claridad expositiva y conceptual, rigor en el análisis y asimilación de todo lo que hasta hoy se ha escrito sobre la Constitución de 1978. Asimismo, y como consecuencia de la perspectiva que le otorga el tiempo, la obra de Álvarez Conde constata acertadamente el grado de vigencia de algunas de las disposiciones constitucionales, así como el arraigo de muchas de sus instituciones. Una obra, en fin, que merece ser leída por su importante y valiosa aportación al estudio de nuestra Constitución de 1978.

Y con la reseña de un libro a cargo de Pilar Melliado, llegamos al final de Revista de Derecho Político esta noche. También hablamos del sistema de garantías constitucionales, lo hizo Santiago Sánchez. Y de la legislación electoral vigente, habló Antonio Torres del Moral.

El lunes próximo estaremos de nuevo a la misma hora. Comentaremos los resultados de las elecciones locales y autonómicas. Hasta entonces, nada más y buenas noches.

Les hemos ofrecido Revista de Derecho Político, con la que finalizan las emisiones de la Facultad de Derecho. Vamos a comenzar el programa del curso de acceso directo a la UNED para mayores de 25 años.