



## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

### Número de referencia: 75/1985 ( SENTENCIA )

**Referencia número:** 75/1985  
**Tipo:** SENTENCIA  
**Fecha de Aprobación:** 21/6/1985  
**Publicación BOE:** 17/7/1985  
**Sala:** Sala Primera: Excmos. Sres. García-Pelayo, Latorre, Díez de Velasco, Begué, Gómez-Ferrer y Escudero.  
**Ponente:** don Angel Escudero del Corral  
**Número registro:** 488 y 632/1984 (acumulados)  
**Recurso tipo:** Recursos de amparo.

### TEXTO DE LA RESOLUCIÓN

#### Extracto:

1. En las referencias del Estatuto de Autonomía de Cataluña al sistema proporcional no puede apreciarse la suficiente precisión como para sustituir al Derecho estatal, pues no puede deducirse de tales referencias todo un sistema de escrutinio susceptible de aplicación sin mayores concreciones normativas, y la misma imprecisión es indicativa de la voluntad por asumir la fórmula electoral estatal, en tanto se dicte la Ley autonómica correspondiente. Lo que en realidad encierra, en especial el apartado 5 de la Disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, no es sino un reenvío normativo, por obra del cual la propia norma estatutaria explicita su falta temporal de plenitud, a la espera de una propia Ley de la Comunidad Autónoma, e incorpora como normas directamente aplicables al ordenamiento autonómico las que en virtud del art. 149.3 de la C.E. ya lo eran con carácter supletorio, esto es, las contenidas en el Real Decreto-ley 20/ 1977, en todo lo no previsto por esa disposición.
2. Una de las características del art. 23.2 de la C.E. es el muy amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a los cargos y funciones públicas y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral. Del art. 23.2 de la C.E. resulta que el derecho a ser elegido se adquiere «con los requisitos que señalan las leyes», de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí solo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección en función de los votos que en la misma se emiten.
3. El principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo art. 23.2 de la C.E. establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por lo tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro.
4. Lo significativo desde la perspectiva del art. 23.2 de la C.E., puesto en relación con el art. 14, es que la exigencia legal de un mínimo del 3 por 100 de los votos para participar en el reparto de escaños se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones y en unos mismos distritos o circunscripciones en las mismas condiciones legales, y sin que conste, tampoco, la existencia de diferencias injustificadas o irrazonables en la aplicación de esa concreta regla.
5. Tampoco es aceptable el argumento de que la discriminación se produzca por referencia a las personas que integran las distintas candidaturas, ya que en este caso la comparación es inviable, al encontrarnos ante magnitudes cualitativamente diversas: por una parte, el total de los votos conseguidos por unas ciertas candidaturas (las excluidas del reparto de escaños); por la otra, uno o varios cocientes, que no son votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a efectos del reparto, del número total de votos de cada candidatura.
6. La validez constitucional de la finalidad de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en las Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia, es lo que justifica en último término el límite del 3 por 100 impuesto por el legislador, validez que se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral en su conjunto no es sólo un canal para ejercer derechos individuales reconocidos por el artículo 23 de la C.E., sino también un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél.
7. No es ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor que, según el art. 1.1 de la C.E., representa el pluralismo -y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad- con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos, por lo que la posibilidad de tal limitación de la proporcionalidad electoral resulta tanto más justificada cuanto que no cabe, en rigor, hablar de un derecho subjetivo a la misma sobre la base estricta del art. 23 de la C.E.
8. El límite del 3 por 100 que señala el art. 20.4 b) del Real Decreto-ley 20/1977 respeta en sustancia el criterio de la proporcionalidad, ya que la restricción no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción. La existencia de la barrera legal aparece, por otra parte, plenamente justificada, al haber actuado el legislador con fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible.

#### Preámbulo:

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel García-Pelayo y Alonso, Presidente, y don Angel Latorre Segura, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, doña Gloria Begué Cantón, don Rafael Gómez-Ferrer Morant y don Angel Escudero del Corral, Magistrados, ha pronunciado  
EN NOMBRE DEL REY  
la siguiente  
SENTENCIA

En los recursos de amparo, acumulados, núms. 488 y 632/1984, dirigidos contra el acta de proclamación de Diputados al Parlamento de Cataluña, efectuada por la Junta Electoral Provincial de Barcelona el día 9 de mayo de 1984, y promovidos, respectivamente, por la coalición electoral «Entesa de l'Esquerra Catalana», representada por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez y defendida por el Letrado don Marc Palmes i Giró, y por el «Partit dels Comunistes de Catalunya», representado por el Procurador de los Tribunales don Jesús Alfaro Matos y defendido por el Letrado don Luis Salvadores Verdasco. En dichos recursos han comparecido el Ministerio Fiscal, en defensa de la legalidad, y el Abogado del Estado, en representación de la coalición electoral «Convergencia i Unió», representada por el Procurador de los Tribunales don Eduardo Muñoz-Cuéllar Pernia y defendida por el Letrado don José Servat Rodríguez. Ha sido Ponente el Magistrado don Angel Escudero del Corral, quien expresa el parecer de la Sala.

#### Antecedentes:

##### I. Antecedentes

1. El día 2 de julio de 1984 tuvo entrada en el Tribunal Constitucional, y fue registrado con el núm. 488/1984, recurso de amparo formulado por la Procuradora de los Tribunales doña Esther Rodríguez Pérez, en nombre y representación de la coalición electoral «Entesa de l'Esquerra Catalana», contra el acta de proclamación de Diputados al Parlamento de Cataluña efectuada el 9 de mayo de 1984 y confirmada, en proceso contencioso-electoral, por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, dictada con fecha 12 de junio de 1984 y notificada el siguiente día. Mediante dicho recurso de amparo se solicitaba de este Tribunal Constitucional la declaración de nulidad del acta de proclamación impugnada, así como de la referida Sentencia confirmatoria, al contravenir ambas lo dispuesto en el art. 23 de la C.E., y, en consecuencia, el reconocimiento a la entidad solicitante de amparo del derecho a no ser excluida de la atribución de escaños en las elecciones al Parlamento de Cataluña celebradas el día 29 de abril de 1984, ordenando a la Junta Electoral Provincial de Barcelona que efectúe una nueva proclamación de Diputados sin aplicar el límite máximo del 3 por 100 de los votos emitidos, con lo que al primer candidato de la lista presentada por la coalición demandante de amparo le correspondería acceder a un escaño en la circunscripción de Barcelona.
2. La Sección, mediante providencia de 18 de julio de 1984, acordó admitir a trámite el recurso de amparo interpuesto y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOT), requerir la remisión de las siguientes actuaciones originales, o testimonio de ellas: a) A la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, las relativas al recurso contencioso-electoral núm. 409/1984; b) A la Junta Electoral Provincial de Barcelona, las relativas al acta de proclamación impugnada en amparo. Mediante la misma providencia se señalaba que por la citada autoridad judicial se emplazara a quienes fueron parte en dicho procedimiento contencioso-electoral, a excepción de la coalición recurrente en amparo, y el Abogado del Estado, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en este proceso de amparo.
3. Dentro del plazo conferido por la anterior providencia, se recibieron las actuaciones requeridas. Se recibieron, también, escritos en solicitud de personación del Abogado del Estado, así como de los Procuradores de los Tribunales don Jesús Alfaro Matos y don Eduardo Muñoz-Cuéllar Pernia, en representación, respectivamente, de «Partit dels Comunistes de Catalunya» y de la coalición electoral «Convergencia i Unió», quienes, habiendo sido partes en el previo proceso contencioso-electoral, solicitaban se les tuviera por personados y parte en el recurso de amparo, acordándose todas estas personaciones solicitadas mediante nueva providencia de 3 de octubre de 1984.
4. Con fecha 10 de agosto de 1984 tuvo entrada en este Tribunal, y fue registrado con el núm. 632/1984, otro recurso de amparo interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Jesús Alfaro Matos, en nombre y representación del «Partit dels Comunistes de Catalunya», contra la ya mencionada acta de proclamación de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, confirmada en proceso contencioso-electoral por Sentencia de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona, dictada con fecha 17 de julio de 1984 y notificada el día siguiente. Mediante este recurso de amparo se solicita del Tribunal Constitucional la nulidad del acta impugnada y de dicha Sentencia confirmatoria, por contradecir ambas el art. 23 de la C.E., reconociendo, en consecuencia, el derecho del partido demandante de amparo a no ser excluido de la atribución de escaños acordada en ese acta y ordenando a la Junta Electoral una nueva proclamación, sin aplicar el límite máximo del 3 por 100 de los votos emitidos, con lo que los dos primeros candidatos de la lista presentada por aquel partido accederían a dos escaños en la circunscripción de Barcelona. Por otrosí, se solicitaba que, de conformidad con lo previsto en el art. 83 de la LOTC, se dispusiera la acumulación del recurso de amparo formulado con el anteriormente registrado con el núm. 488/1984, por tener ambos procesos objetos conexos que justificaban la unidad de trámite y decisión.
5. La Sección, mediante providencia de 19 de septiembre de 1984, acordó admitir a trámite el recurso interpuesto por el «Partit dels Comunistes de Catalunya» y requerir de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona la remisión de las actuaciones originales, o testimonio de ellas, relativas al recurso contencioso-electoral núm. 409/1984. Mediante la misma providencia se indicó que por la expresada autoridad judicial se emplazara a quienes fueron parte en dicho procedimiento contencioso-electoral, a excepción de la parte recurrente, para que, en el plazo de diez días, pudieran comparecer en el proceso de amparo.
6. Además de las actuaciones requeridas, dentro del plazo conferido por la anterior providencia, se recibieron escritos de los Procuradores don Eduardo Muñoz-Cuéllar Pernia y doña Esther Rodríguez Pérez, en representación, respectivamente, de la coalición «Convergencia i Unió» y «Entesa de l'Esquerra Catalana», quienes, tras haber sido partes en el previo proceso contencioso-electoral, solicitaban se les tuviera personados como tales en el recurso de amparo.
7. En cuanto al otrosí formulado en la demanda de amparo, mediante las referidas providencias de 19 de septiembre y 3 de octubre de 1984, y dentro de los términos previstos por el art. 83 de la LOTC, se resolvió oír al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los Procuradores señores Alfaro Matos, Rodríguez Pérez y Muñoz-Cuéllar Pernia, en sus respectivas representaciones, sobre la posible acumulación de esa nueva demanda con el recurso núm. 632/1984.
8. El trámite de audiencia fue cumplido por todos a quienes les fue conferido, prestando todos ellos su conformidad respecto a la acumulación solicitada.
9. La Sala Primera de este Tribunal Constitucional, mediante Auto de fecha 21 de noviembre de 1984, consideró que, en favor de la acumulación, concurría la voluntad concorde de las partes y la realidad patente de que los recursos de

amparo núms. 488 y 632/1984 se interponían contra una misma resolución administrativa, con una misma causa petendi e invocándose idéntica vulneración de un derecho constitucional, por lo que acordó la acumulación solicitada, siguiéndose en lo sucesivo la misma y única tramitación para ambos recursos. En virtud de lo anterior, la Sección, mediante providencia de igual fecha, acordó, a tenor de lo dispuesto en el art. 52 de la LOTC, conceder un plazo común de veinte días, con vista de las actuaciones recibidas en ambos recursos, al Ministerio Fiscal, al Abogado del Estado y a los Procuradores señores Rodríguez Pérez, Muñoz-Cuéllar Pernía y Alfaro Matos, para que dentro de dicho término pudieran presentar las alegaciones que a su derecho convengan, lo que todos ellos realizaron dentro del plazo concedido.

10. Las alegaciones formuladas y reiteradas en el proceso de amparo por la coalición electoral «Entesa de l'Esquerra Catalana», en apoyo de su pretensión, pueden resumirse en las siguientes:

a) Arranca la argumentación de la coalición recurrente del criterio de que el límite del 3 por 100 de votos emitidos establecido por el art. 20.4 b) del Real Decreto-ley núm. 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, no es aplicable a las elecciones al Parlament de Catalunya, afirmando su inconstitucionalidad intrínseca, por infracción del art. 23 de la C.E.

b) En cuanto al alcance y contenido del sistema electoral «atendiendo a criterios de representación proporcional», conforme a lo que establece la Constitución en su art. 68.3, estima, en efecto, la coalición recurrente que solamente puede considerarse un sistema proporcional conforme a la Constitución aquel que, distinto y contrapuesto al sistema mayoritario, respete en su normativa, cómputos y atribución de escaños los derechos de los electores y los elegidos protegidos por el art. 23 de la C.E., afirmando, asimismo, que no es lo mismo una «corrección» que una «limitación» o «exclusión», carácter este último que tendría la norma controvertida del Real Decreto-ley electoral, la cual, al ser carácter preconstitucional, habrá de entenderse derogada por oponerse al reconocimiento efectivo y total de los derechos contenidos en dicho art. 23 de la C.E.

c) La limitación del 3 por 100 de los votos emitidos como exigencia para obtener representación parlamentaria ha de considerarse como una restricción que afecta solamente a las grandes concentraciones urbanas y que no contribuye a evitar la excesiva fragmentación parlamentaria, sino a privar los derechos de ciudadanos que votan en circunscripciones determinadas.

d) En tal sentido, invoca la coalición recurrente la doctrina de este Tribunal en cuanto al contenido y alcance de los derechos fundamentales proclamados en el art. 23 de la C.E. (Sentencias 5/1983, de 4 de febrero, y 10/1983, de 21 de febrero), considerando seguidamente que dicha norma acoge no sólo el derecho de los electores, sino también el de los elegidos, ya que el derecho del ciudadano a participar mediante representación en los asuntos públicos va unido imprescindiblemente al derecho del representante a ejercer su función, por lo que el citado artículo consagra el derecho a la eficacia (y también a la libertad) del voto, eficacia que ha de ponderarse en cuanto a la posibilidad de obtener una representación parlamentaria.

e) Concluye la coalición demandante de amparo exponiendo que la vulneración de su derecho a representar a sus electores se produce desde el momento que se aplica el límite del 3 por 100 como porcentaje mínimo para entrar en la distribución de escaños, ya que no se trata, en este caso, de una «corrección» del sistema proporcional, sino de una «exclusión», de una interferencia de la representatividad y eficacia del voto, que es determinante de que candidatos de listas que han sobrepasado el mínimo del 3 por 100 de los votos emitidos accedan a un escaño con un cociente inferior de votos al obtenido por candidatos que figuran en otras listas que no han superado dicho mínimo, y ello a pesar de disponer en su favor de un mayor cociente de votos, lo cual se traduce en un trato desigual, que ha de atribuirse al apartado b) del núm. 4 del art. 20 del Real Decreto-ley 20/1977 y que debe entenderse derogado por ser incompatible con el art. 23.2 de la C.E.

11. La fundamentación jurídica del recurso de amparo interpuesto por «Partit dels Comunistes de Catalunya», asimismo reiterada en el trámite de alegaciones, se articula, en sustancia, en las siguientes consideraciones:

a) A juicio del partido recurrente, el art. 20.4 b) del Real Decreto-ley 20/1977, cuyos efectos negativos sobre su candidatura ilustra con diversos datos electorales y pondera con consideraciones de orden político, era inaplicable al proceso electoral al que dicho partido concurrió. Tal inaplicabilidad se sostiene cuestionando la propia validez constitucional de la disposición citada y, en todo caso, la operatividad misma del precepto en el ordenamiento catalán. De un modo u otro, por lo tanto, se afirma la invalidez del acuerdo de la Junta Electoral Provincial que aplicó, en el presente caso, una disposición que estima inconstitucional y limitativa, por ello, sin fundamento jurídico alguno, del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 de la C.E., y, en conexión con esta norma, del derecho también consagrado en el apartado primero del mismo artículo de la Constitución.

b) Se afirma en la demanda de amparo que el límite del 3 por 100 sobre el total de votos emitidos entraña una contradicción con el art. 23 de la C.E. y con el art. 8.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, contradicción que habría llevado a la derogación, por obra directa de la Norma Fundamental, del art. 20.4 b) citado. Esta antinomia deriva de la limitación «excesiva» del sistema de escrutinio proporcional -sistema recogido en la Constitución para las elecciones al Congreso de los Diputados (art. 68.3) y también para la formación de las asambleas autonómicas (art. 152.1), que provoca la repetida exigencia de haber alcanzado, al menos, el 3 por 100 de los sufragios emitidos en una circunscripción para acceder al reparto de escaños entre las diversas listas. Se invoca, asimismo, el art. 14 de la C.E., arguyendo que el derecho a la igualdad habría sido quebrantado por una disposición que, como la cuestionada, excluye a determinadas candidaturas del procedimiento de adjudicación de escaños, provocando así la discriminación del recurrente.

c) Considera también el partido recurrente que, aun en el supuesto de que no se entrase directamente a apreciar la legitimidad constitucional del art. 20.4 b) citado, esta norma no sería de aplicación en el proceso electoral para la formación del Parlamento de Cataluña. Sostiene dicha inaplicabilidad en virtud de una pretendida plenitud del propio régimen estatutario en esta materia, completado por la Ley del Parlamento catalán 5/1984, de 5 de marzo, así como -mezclando este argumento con el expuesto en el apartado precedente- sobre la base de que, de nuevo, la distorsión de la proporcionalidad que origina la barrera legal estaría en contradicción con el art. 31 del Estatuto de Autonomía y la disposición transitoria 4.3 del mismo cuerpo legal. Por unas y otras razones estima, pues, que resulta innecesaria e ilegítima la remisión al Derecho estatal en este punto, resultando de la aplicación del mismo una limitación inconstitucional de sus derechos fundamentales.

d) Entiende, por último, el partido solicitante de amparo que la ilegitimidad constitucional del referido art. 20.4 b) del Real Decreto-ley 20/1977 justifica la aplicación, a fin de declarar dicha ilegitimidad, del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC.

12. En el escrito de alegaciones presentado por la coalición electoral «Convergència i Unió» se formularon las que pueden resumirse del modo siguiente:

a) El art. 23 de la C.E. no resulta en ningún momento vulnerado por la limitación que se establece en el art. 20.4, b), del Real Decreto-ley 20/1977.

De una parte, esta limitación no supone una transgresión o desvirtuación del sistema electoral que consagra la Constitución. En esta, únicamente, se determina que el sistema electoral se basará en criterios de proporcionalidad (

idéntica previsión a la contenida en el art. 31 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), existiendo diversas modalidades y variedades en su configuración que responden a dicho sistema proporcional, sin que atente contra el mismo una barrera legal que tiende a preservar otros postulados del sistema democrático como la estabilidad política y el buen funcionamiento de las Cámaras legislativas, quedando a salvo el único elemento sustantivo de ese sistema que consiste en un reparto equilibrado y justo de la representación política en función de la población con derecho a voto en la circunscripción electoral.

De otra parte, aquella limitación tampoco contradice los derechos de los electores y elegidos que se recogen en el art. 23 de la C.E. Se trata de una regla del juego electoral que opera con anterioridad a la celebración de las elecciones y condiciona y limita en idénticos términos a todas las formaciones o agrupaciones políticas que concurran a la misma. No es aplicable a este caso la doctrina que invocan los recurrentes de amparo, afirmada con anterioridad por este Tribunal Constitucional, porque los supuestos de hechos respecto a los que se elaboró aquella doctrina, ninguna relación guardan con el de los actuales recursos de amparo. A mayor abundamiento sí sería de aplicación la doctrina de este mismo Tribunal sobre la libertad del legislador para establecer las condiciones que estima más adecuadas, al regular el derecho de acceso a los cargos políticos, siempre que no se vulneren el principio de igualdad y los demás derechos fundamentales, lo que no ha sucedido en el presente caso.

b) Ha quedado demostrado que, aunque la norma que es aquí objeto de impugnación sea anterior a la Constitución, no fue voluntad del constituyente la derogación de dicha norma, pues, al establecer de modo expreso la vigencia transitoria del Real Decreto-ley 20/1977, en la disposición transitoria octava de la C.E., no se incluyó dicha norma entre la serie de excepciones que se declararon respecto a esa vigencia transitoria. A mayor abundamiento conviene señalar que las Cortes Generales debaten actualmente un Proyecto de Ley orgánica por la que se regula el Régimen Electoral General, y en dicho Proyecto se recoge un supuesto idéntico de barrera legal del 3 por 100 de los votos emitidos.

c) En cuanto a la supuesta exclusión e interferencia en la representatividad y eficacia del voto de los electores, los solicitantes de amparo olvidan que nuestro sistema electoral no establece fórmulas por las que los candidatos puedan ser individualmente considerados por los electores, sino, más bien, una fórmula de listas cerradas y bloqueadas, lo que invalida un razonamiento consistente en la comparación entre el número de votos obtenidos entre diversos candidatos, máxime cuando ello se hace al aplicar en un momento posterior a las elecciones la regla de atribución de escaños.

En virtud de las consideraciones anteriores, por la coalición electoral «Convergencia i Unió» se concluye solicitando se dicte sentencia por la que, desestimándose en todos sus extremos las pretensiones de las dos partes recurrentes, se deniegue el amparo por ellas solicitado y, como consecuencia, se confirme el acta de proclamación de Diputados al Parlamento de Cataluña efectuada el 9 de mayo de 1984.

13. El Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal la desestimación de las demandas anuladas en este proceso de amparo, y ello por las siguientes razones:

a) En cuanto a la indebida aplicación del art. 40.4 b) del Real Decreto 20/1977 a las elecciones catalanas, que se sostiene en el recurso de amparo 632/1984, se trata de un problema de mera legalidad, resuelto, como tal, por la Audiencia Territorial de Barcelona en virtud de una resolución fundada en derecho y suficientemente motivada.

b) De las exigencias de igualdad que derivan del art. 23.2 de la C. E. no puede desprenderse la inconstitucionalidad de la exclusión de los candidatos que no hayan obtenido un suficiente porcentaje de votos previamente determinados. La interpretación que ha de darse a este precepto no es otra que la que corresponde al art. 14 de la misma C. E., que establece un marco de igualdad de todos los ciudadanos, no permitiendo un tratamiento desfavorablemente desigual a situaciones idénticas. La disposición electoral que consideramos no supone un tratamiento que pueda reputarse comparativamente desigual, pues las condiciones de concurrencia de todos los candidatos son exactamente las mismas y la exclusión, tras el recuento, de los que obtengan una cierta proporción de votos es igual para todos. La exclusión está basada precisamente en una desigualdad objetiva, como matemática que es, que resulta del escrutinio.

c) No es atinado razonar que se produce desigualdad porque los últimos de las listas tenidas en cuenta para la atribución de escaños tengan menor respaldo numérico que los excluidos, puesto que se desconoce, al tratarse de listas cerradas, los votos que puedan asignarse a cada uno de sus integrantes, con lo que no puede ofrecerse un término válido de comparación para apreciar la desigualdad.

d) No es posible, por la vía de amparo, examinar si las normas electorales contravienen cualquier otra disposición constitucional fuera de las que son susceptibles de protección por dicha vía. No obstante, conviene recordar que la norma aquí cuestionada no es más que una variedad técnica de la proporcionalidad que el art. 68.3 de la C.E. requiere para el sistema electoral, estableciéndose expresamente en la propia Constitución, en su disposición transitoria octava, tras la aplicación de las normas sobre elecciones vigentes tras su promulgación, «si no se hubiese desarrollado legalmente lo previsto en los arts. 68 y 69».

En mérito de lo expuesto, el Ministerio Fiscal interesa de este Tribunal desestime las demandas acumuladas en este proceso de amparo.

14. Las alegaciones formuladas por el Abogado del Estado, en la representación que ostenta, son, en extracto, las siguientes:

a) El sistema electoral establecido por el Real Decreto-ley 20/1977 es el aplicable a las elecciones al Parlamento de Cataluña, no sólo por la remisión que al mismo se realiza en la Ley catalana 5/1984, de 5 de marzo, sino en virtud de la disposición transitoria cuarta, 5, del propio Estatuto de Autonomía de Cataluña.

b) El art. 23 de la C. E. puede postular el principio de la igualdad de voto como manifestación concreta del principio de igualdad en el sentido de rechazar cualquier diferencia discriminatoria en el peso del voto. Todo voto ha de tener las mismas posibilidades de influir en la elección. Ahora bien, en el resultado del escrutinio, las cosas suceden -y deben suceder- según las determinaciones del propio sistema electoral. Incluso ateniéndonos al significado de dicho art. 23 como norma atributiva del derecho a acceder a cargos públicos, y de acceder a ellos en condiciones de igualdad, se comprende que la vigencia y aplicación de esta norma es independiente del sistema electoral aplicable, hasta el punto que, en lo que se refiere a ese concreto mandato constitucional, éste sería compatible no sólo con diversas modalidades de un sistema proporcional, sino también con una mayoritaria.

c) En cuanto a la concordancia del Real Decreto-ley 20/1977, y en concreto del límite del 3 por 100, con el sistema electoral previsto en la Constitución, se trata de una cuestión ajena a los derechos fundamentales y, por consiguiente, a la proyección propia del recurso de amparo. En cualquier caso, ha de tenerse presente la doctrina ya afirmada por este Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 18 de diciembre de 1981, en cuanto a las diversas modalidades que tolera el sistema de representación proporcional, así como el hecho de que, en otros ordenamientos comparados y señaladamente en la República Federal Alemana, se hayan establecido, y no rechazado por la jurisdicción constitucional, límites porcentuales incluso superiores al que se cuestiona mediante las actuales demandas de amparo.

15. Mediante providencia de 12 de junio de 1985, se acordó señalar para deliberación y fallo de los presentes recursos de amparo acumulados el día 19 de junio del presente año, fecha en que tuvieron lugar.

**Fundamentos:**

## II. Fundamentos jurídicos

1. La cuestión que los presentes recursos de amparo plantean es la de determinar si existió o no la vulneración constitucional, que las entidades recurrentes imputan al acuerdo de la Junta Electoral Provincial de Barcelona, por el que se proclamaron Diputados del Parlamento de Cataluña, acuerdo que fue posteriormente confirmado mediante dos sentencias de la Sala Primera de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Barcelona.

La violación constitucional, según se alega en los escritos de amparo, lo habría sido de los derechos fundamentales reconocidos por el art. 23 de la C.E., y se habría producido al realizar dicha proclamación de candidatos conforme a la regla establecida por el art. 20.2 b) del Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre normas electorales, según la cual para la atribución de los escaños no serán tenidas en cuenta aquellas listas que no hubiesen obtenido, por lo menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en el distrito.

Consideran, en efecto, las entidades recurrentes que esta regla vulnera el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos, que se reconoce en el apartado 1 de dicho art. 23 de la C.E., así como el derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes, que se garantiza en el apartado 2 del mismo precepto constitucional.

Es cierto que, según ha reiterado este Tribunal, a partir de su Sentencia 5/1983, de 4 de febrero, ambos derechos se encuentran en íntima conexión y, desde una consideración objetiva del ordenamiento, se presuponen mutuamente, pero en relación a la resolución de los presentes recursos ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que la pretensión que en éstos se suscita es la de ver reconocido el derecho de ciertos candidatos a obtener un escaño en el Parlamento de Cataluña, y ello en función del número de votos que recibieron las listas en que se presentaron a las correspondientes elecciones, y sin que sea aplicable el mencionado límite del 3 por 100, por lo que queda, así, de manifiesto que el derecho fundamental directamente afectado sería el de acceso a un determinado cargo público.

Otra cosa es que, de haberse producido la lesión de este derecho, pueda apreciarse también que, como consecuencia, resultó lesionado el derecho a la participación, del que son titulares los ciudadanos que integraron el cuerpo electoral, y que en su restablecimiento tengan, asimismo, interés legítimo las entidades que solicitan el amparo, pero a esta última conclusión no podrá llegarse, en este caso, sin estimar antes la pretensión subjetiva a que se dirigen en primer término los recursos, esto es, sin que se haya determinado previamente la existencia de contradicción entre el límite porcentual, cuya aplicación impidió el acceso al cargo, y el mandato del apartado 2 del art. 23 de la C.E., por lo que al examen de esta eventual contradicción ha de quedar, por tanto, limitado, al menos inicialmente, el objeto del presente juicio de amparo.

2. Fijado así el objeto del recurso de amparo ha de comenzarse por dar respuesta a una solicitud formulada en uno de los recursos acumulados -el interpuesto por el «Partit dels Comunistes de Catalunya»-, y consistente en que, dado el rango legal de la norma [el art. 20.4 b)] del Real Decreto-ley 20/1977, cuya aplicación produce la supuesta vulneración constitucional, se acuda al procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC, esto es, se eleve la cuestión al Pleno de este Tribunal, con la finalidad de que éste, en ejercicio de sus competencias, declare la inconstitucionalidad de dicha norma legal.

El mismo art. 55.2 de la LOTC dispone que únicamente cabe tal procedimiento en el caso de que se estime el recurso de amparo, esto es, que de la aplicación de la norma se siga, efectivamente, la lesión de un derecho fundamental, y en el caso que nos ocupa, para examinar la conformidad o no con la Constitución de la norma aplicada no es necesario, sin embargo, aguardar a constatar ese resultado, pues, siendo el real Decreto-ley 20/1977 anterior a la Constitución, su contradicción respecto a ésta hubiera sido, en todo caso, determinante de su inexistencia en el ordenamiento por efecto de la disposición derogatoria tercera de la misma Constitución, y tal efecto denegatorio puede ser apreciado en cualquier instancia judicial a la que corresponda precisar el derecho vigente aplicable, y, desde luego, en la vía de amparo constitucional, según ha tenido ya ocasión de declarar este Tribunal, por ejemplo, en su Sentencia 29/1983, de 26 de abril.

Ha de afirmarse, por consiguiente, la improcedencia, en cualquier caso, de la vía que se sugiere, así como la posibilidad de que por esta Sala se conozca plenamente acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad sobrevenida del límite legal del 3 por 100, de cuya aplicación traen causa las presentes demandas de amparo.

3. Otro de los argumentos que, asimismo, se formula solamente en el escrito de amparo del «Partit dels Comunistes de Catalunya» es el de la inaplicabilidad o falta de operatividad del art. 20.2 b) del Real Decreto-ley 20/1977, en el ordenamiento autonómico catalán, y ello como consecuencia de la plenitud en la materia del régimen estatutario, dados el art. 31.1 y la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de Cataluña, completados por la Ley catalana 5/1984, de 5 de marzo.

Resulta relevante examinar este argumento, puesto que si se apreciase que la Junta Electoral Provincial y, posteriormente, la Audiencia Territorial aplicaron una norma inexistente en el ordenamiento autonómico, habría que concluir en que, de tal aplicación, derivó ya la lesión del derecho fundamental del art. 23.2 de la C.E., al imponerse un límite carente de apoyatura legal, según existe dicho precepto constitucional para el establecimiento de requisitos relativos al acceso a los cargos públicos.

No puede aceptarse, sin embargo, que, como sostiene el partido recurrente, el apartado 5 de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía haga de las normas electorales estatales un mero derecho supletorio, no aplicable, por tanto, ante las normas inmediatamente operativas que se quieren ver en el apartado 3 de la misma disposición transitoria, en el que se declara que los Diputados del Parlamento de Cataluña serán elegidos «según un sistema de escrutinio proporcional», así como en el art. 31.1 del mismo Estatuto, en el que se afirma que «el sistema electoral será de representación proporcional».

En primer lugar, lo que en realidad encierra el apartado 5 de la mencionada disposición transitoria no es sino un reenvío normativo, por obra del cual la propia norma estatutaria explicita su falta temporal de plenitud, a la espera de una propia ley de la Comunidad Autónoma, e incorpora, como normas directamente aplicables al ordenamiento autónomo las que, en virtud del art. 149.3 de la C.E. ya lo eran con carácter supletorio, esto es, las contenidas en el Real Decreto-ley 20/1977, en todo lo no previsto por esa disposición.

En segundo término, no puede apreciarse en las referencias estatutarias al sistema proporcional la suficiente precisión como para sustituir al Derecho estatal, pues no puede deducirse de tales referencias todo un sistema de escrutinio susceptible de aplicación sin mayores concreciones normativas, y la misma imprecisión es indicativa de la voluntad por asumir la fórmula electoral estatal, en tanto se dictase la ley autonómica correspondiente.

En efecto, con posterioridad fue dictada la referida Ley catalana 5/1984, de 5 de marzo, con el objeto de regular las elecciones autonómicas, pero en su artículo único esta disposición vuelve a remitirse a las señaladas disposiciones transitorias y, junto a ellas, al derecho estatal, al decir que «debe aplicarse el Real Decreto-ley 20/1977, de 18 de marzo», aunque ponderando esta última

remisión con la afirmación de que deberán tenerse en cuenta «las modificaciones y adaptaciones derivadas del carácter y ámbito del proceso electoral», pero de esta afirmación no es posible deducir que la norma haya operado una exclusión de un elemento tan decisivo en el ordenamiento electoral como es el límite del 3 por 100, pues la Ley aclara inmediatamente que de lo que se trata, mediante esas «modificaciones y adaptaciones», es de atribuir a los órganos correspondientes de la Generalidad de Cataluña las competencias del Gobierno del Estado y de sus autoridades. Pero es que, además, en ningún caso pudiera entenderse dicha norma como un apoderamiento al aplicador del Derecho, para que, sin límite normativo claro, proceda a una adaptación de las normas estatales que llegue hasta una reestructuración de sistema de escrutinio, que es lo que, en definitiva, se sugiere en la demanda de amparo.

De todo lo anterior puede seguirse que carece de fundamento la objeción relativa a la inaplicabilidad en Cataluña, como consecuencia del despliegue del propio ordenamiento autonómico, del requisito legal del 3 por 100 establecido por la normativa estatal.

4. Sobre la base de lo que llevamos afirmado, debe entrarse ya en la cuestión sustancial planteada, que es, según se ha indicado, la de examinar la licitud de dicho límite legal, en relación con las exigencias que derivan del mandato establecido por el art. 23.2 de la C.E.

Expresa tal mandato el derecho a acceder a funciones y cargos públicos, derecho sobre cuyo alcance material ya ha tenido ocasión de pronunciarse en diversos supuestos este Tribunal, y que, por lo que atañe al caso aquí suscitado, debe, desde luego, considerarse que incluye también el de ser elegido para formar parte como Diputado de un órgano de naturaleza legislativa y representativa, como lo es el Parlamento de Cataluña.

Una de las características, sin embargo, del precepto constitucional es el muy amplio margen de libertad que confiere al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos y funciones públicas, y, más concretamente, al tratarse de cargos directamente elegidos por los ciudadanos, para configurar el correspondiente sistema electoral.

Resulta, en efecto, del art. 23.2 de la C.E., que el derecho a ser elegido se adquiere «con los requisitos que señalen las leyes», de manera que no puede afirmarse que del precepto, en sí sólo considerado, derive la exigencia de un determinado sistema electoral o, dentro de lo que un sistema electoral abarca, de un determinado mecanismo para la atribución de los cargos representativos objeto de elección, en función de los votos que en la misma se emiten.

Es bien conocida la existencia en los ordenamientos democráticos de una considerable diversidad de tales mecanismos, que han tendido, por vía doctrinal, a agruparse en torno a dos criterios polares, el mayoritario y el proporcional, aunque existen casos también en que la coexistencia de elementos procedentes de uno o de otro criterio conduce a verdaderas fórmulas mixtas en que no resulta fácil la conceptualización final del sistema. Lo importante aquí es señalar que, en cualquier caso, el art. 23 de nuestra Constitución, que es el que da fundamento a las actuales pretensiones de amparo, no impone, por sí mismo, al legislador ninguna de las modalidades ya existentes en el derecho comparado ni cualquier otro nuevo sistema.

Es cierto que el mandato constitucional, junto a esa libertad de configuración normativa que viene a reconocer al legislador, también señala a éste de modo expreso la necesidad de que el derecho que proclama sea ejercido «en condiciones de igualdad», y es, justamente, en esta exigencia en la que no cabe ver sino una concreción del principio, que, con carácter general, se reconoce en el art. 14 de nuestra Constitución, donde se apoya buena parte de la argumentación de los demandantes de amparo, y ello por entender que la aplicación de la regla 3 por 100 produce resultados discriminatorios y por tanto, contrarios a dicho principio.

De ser cierta la argumentación, habría que concluir, sin embargo, que al principio de igualdad se oponen no sólo límites a la proporcionalidad del mismo tipo que el aquí cuestionado, sino, en consecuencia, límites que pudieran suponer una restricción mayor respecto a la aplicación del criterio proporcional y, desde luego, cualquier modalidad del sistema electoral mayoritario.

Semejante conclusión arranca, en realidad, de una rechazable identificación entre la exigencia del trato igualatorio y el criterio electoral de la proporcionalidad, de modo que cualquier desviación de lo que, en abstracto, puede concebirse como aplicación pura de tal criterio por parte del legislador, llegaría, en último término, a ser considerada discriminatoria, de no contar con una expresa apoyatura constitucional.

Debe afirmarse, por el contrario, que el principio democrático de la igualdad se encuentra abierto a las fórmulas electorales más diversas, y ello porque se trata de una igualdad en la Ley, o, como el mismo art. 23.2 de la Constitución establece, de una igualdad referida a las «condiciones» legales en que el conjunto de un proceso electoral se desarrolla, por lo que la igualdad, por tanto, no prefigura un sistema electoral y excluye otros, sino que ha de verificarse dentro del sistema electoral que sea libremente determinado por el legislador, impidiendo las diferencias discriminatorias, pero a partir de las reglas de tal sistema, y no por referencia a cualquier otro.

La reflexión anterior es aplicable a cada uno de los momentos en que un proceso electoral puede descomponerse, y en relación a las pretensiones de los distintos sujetos que en tales momentos intervienen. Si se aplica a la fase del escrutinio o, más concretamente, de atribución de los puestos o escaños en los órganos representativos en función de los votos obtenidos, no cabe apreciar que sea discriminatoria la exigencia, para tener derecho a esa transformación de votos en escaños, de obtener, al menos, un cierto porcentaje de votos, pues la misma exigencia de la regla quiebra la igualdad de supuestos a partir de la que sería posible la comparación entre las candidaturas que sí obtengan y las que no ese porcentaje, del mismo modo que, en el caso de un sistema mayoritario, no existiría la posibilidad de comparar, y, por tanto, de afirmar la existencia de discriminación entre candidaturas que sí, y otras que no obtienen la mayoría electoral y, en consecuencia, representación en el correspondiente distrito o circunscripción.

Lo significativo, en todo caso, desde la perspectiva del art. 23.2 de la Constitución, Puesto en relación con el art. 14, es que la regla legal se aplica a todas las candidaturas por igual, sin que conste la existencia de obstáculos para que todas ellas concurren a unas mismas elecciones, y en unos mismos distritos o circunscripciones en las mismas condiciones legales y sin que conste, tampoco, la existencia de diferencias en la aplicación de esa concreta regla, que es por su intrínseca naturaleza enteramente justificada, y fundada, como se establecerá en el siguiente fundamento jurídico.

No es aceptable, por último, el argumento de que la discriminación se produce por referencia a las personas que integran las distintas candidaturas, esto es, si se tiene en cuenta que el número de votos que corresponden a candidatos incluidos en listas que no han rebasado el límite del 3 por 100, y, por tanto, no llegan a ser proclamados electos, puede ser, no obstante, superior, como sucede en los casos que nos ocupan, al número de votos correspondientes a candidatos que obtienen esa proclamación al figurar en las listas que sí han superado dicho límite. La comparación es invariable, pues nos encontramos ante magnitudes cualitativamente diversas: En un caso el total de los votos conseguidos por unas ciertas candidaturas (las excluidas del reparto de escaños), en el otro caso, uno o varios cocientes, esencial, votos efectivamente obtenidos, sino más bien resultados convencionales deducidos, a efectos del reparto, del número total de votos de cada candidatura. Y es que, en un sistema de listas como el vigente en nuestro ordenamiento

electoral, no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, en relación a éstos, de cocientes, que son resultados de la operación prevista para determinar, entre las listas que han superado el límite legal, los escaños que corresponden a cada una de ellas.

De todo lo expuesto en este fundamento jurídico resulta, en definitiva, que no sea posible acceder a la pretensión de que el límite a la proporcionalidad que se establece en el art. 20.4 b) del Real Decreto-ley 20/1977 sea contrario a las «condiciones de igualdad», en las que, según el art. 23.2 de la C.E., ha de ejercerse el derecho de acceso a los cargos públicos.

5. Cuestión distinta de las exigencias de trato igualitario que acabamos de considerar es la de determinar si del derecho del art. 23.2 de la C.E. no deriva, también, en cuanto exigencia de otra índole proporcional frente al que pugne la barrera legal del 3 por 100.

Es claro, según hemos señalado anteriormente, que dicho precepto constitucional, en sí, no encierra necesidad alguna sistema electoral, en relación al régimen de acceso a las funciones y cargos públicos, pero ha de tenerse en cuenta, sin embargo, que el legislador, a quien expresamente se remite la tarea de configurar ese régimen de acceso, se encuentra sometido, en materia electoral, a otros mandatos que se contienen en la Constitución, y al tratarse de una Comunidad Autónoma, en el correspondiente Estatuto de Autonomía, y uno de tales mandatos es el de que las elecciones se verifiquen en cada circunscripción, atendiendo a criterios de representación proporcional, según se afirma en la Constitución, respecto a las elecciones al Congreso de los Diputados (art. 68.3), y a las destinadas a formar las Asambleas legislativas de aquellas Comunidades Autónomas que hayan sido constituidas mediante el procedimiento del art. 151 (art. 152.1), y el mismo mandato se reitera en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en lo que atañe a la elección del Parlamento de esta Comunidad (art. 31.1 y disposición transitoria cuarta, 3).

Cabe, por tanto, afirmar, en relación a los presentes recursos de amparo, que el genérico derecho subjetivo del art. 23.2 de la Constitución se encuentra enriquecido, mediante la vinculación del legislador a ese mandato, establecido en forma de garantía objetiva del ordenamiento electoral, por un contenido normativo adicional, en cuya virtud el concreto derecho de acceder a la condición de Diputado del Parlamento de Cataluña solamente se podrá considerar realizado en su plenitud si se respeta el criterio de la proporcionalidad para la formación, por vía electoral, de dicha Cámara. El problema, una vez aceptada esta dimensión, que adquiere el derecho fundamental en que se basa la pretensión de amparo, consiste en examinar si la exigencia de proporcionalidad, y, por tanto, el mismo derecho fundamental resultan o no vulnerados, al introducirse en el sistema electoral que fue de aplicación el límite del 3 por 100.

En este sentido ha de comenzarse por reconocer que tal exigencia no figura en nuestra norma fundamental, ni en el Estatuto catalán de Autonomía, más que como una opción ante la primera alternativa que ha de despejarse para sentar las bases de un sistema electoral, esto es, la que enfrenta a los criterios mayoritarios y a los proporcionales. Es, sin embargo, bien conocido que no es posible hablar, sin mayor precisión, de «un» sistema de escrutinio proporcional como de algo perfectamente delimitable, de manera unívoca, en todos sus contornos, pues todo lo más que puede apreciarse, en la simple afirmación de tal sistema, es una voluntad de procurar, en esencia, una cierta adecuación entre votos recibidos y obtención de escaños, y ello es algo que ya fue considerado por este Tribunal Constitucional, en su Sentencia 40/1981, de 18 de diciembre, según la cual:

«... la representación proporcional es la que persigue atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandatos en relación a su fuerza numérica. Cualesquiera que sean sus modalidades con asegurar a cada partido político o grupo de opinión una representación, si no matemática, cuando menos sensiblemente ajustada a su importancia real.»

Ello significa que las genéricas directrices constitucionales y estatutarias en favor de la proporcionalidad determina la existencia de un considerable ámbito de indefinición en cuanto al tipo específico de escrutinio, así como en cuanto a la regulación de otros aspectos del proceso electoral; y esta indefinición únicamente puede ser salvada mediante decisiones del legislador, y en la amplia diversidad de soluciones que éste puede adoptar no cabe apreciar sino una confirmación de la naturaleza de las normas, que en otras ocasiones hemos considerado integrantes de un «bloque de la constitucionalidad» como un espacio abierto a distintas posibilidades legislativas, naturaleza que, en cuanto entraña un bien constitucional en sí mismo valioso, lejos de ser debilitada, ha de ser preservada y reforzada por este Tribunal.

Ni la Constitución ni en este caso el Estatuto catalán, han pretendido, en efecto, introducir, agotando la regulación de la materia, un sistema «puro» de proporcionalidad, y si con tal expresión se entiende que la única opción constitucionalmente válida sería la que atribuyese, sin desviaciones, los escaños de modo exactamente proporcional al porcentaje de votos conseguidos, debe decirse que semejante sistema ni existe entre nosotros, desde luego, ni en el Derecho comparado en parte alguna, ni acaso en ningún sistema imaginable. La proporcionalidad es, más bien, una orientación o criterio tendencial, porque siempre, mediante su puesta en práctica, quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral, hasta el punto que puede afirmarse que cualquier concreción o desarrollo normativo del criterio, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa «pureza» de la proporcionalidad abstractamente considerada.

En nuestro ordenamiento, algunos de estos recortes ya aparecen impuestos por la propia Constitución, pues en lo que se refiere a la elección del Congreso de Diputados, el apartado 1 de su art. 68, al regular la composición de la Cámara, implica una evidente restricción al despliegue de la proporcionalidad, que ciertamente será mayor o menor, pero que se producirá en cualquier caso, según decida el legislador ir ampliando desde el número mínimo (300) hasta el número máximo (400) de Diputados que el precepto señala, y esta restricción adquiere más entidad si se tiene en cuenta que, según el apartado 2 del mismo artículo, el número total de Diputados por el que se opte habrá de distribuirse entre las provincias, a las que se determina como circunscripciones electorales, junto a la necesidad de atribuir un número mínimo inicial de escaños a cada una de ellas. Son, justamente, restricciones a la proporcionalidad que no tengan exactamente el mismo alcance, las que derivan de las reglas que, para las elecciones del Parlamento de Cataluña, se establecieron, en cuanto al número de Diputados y su reparto por circunscripciones, en la disposición transitoria cuarta, 2, del Estatuto de Autonomía.

Alteración de la proporcionalidad de otro tipo, y que en nuestro ordenamiento corresponde por entero al legislador, es la que deriva de la necesidad de instrumentar una fórmula matemática para la atribución de escaños en función de los votos obtenidos. Existe una considerable variedad de tales fórmulas y sus efectos, aunque todas ellas estén presididas por el criterio de la proporcionalidad, son bien distintos para ésta; así, en lo que se refiere a la regla de Hondt, que ha sido la establecida en nuestro régimen electoral mediante el art. 20.4 a) y c) del Real Decreto-ley 20/1977, de su aplicación resulta cierta ventaja relativa -aunque no superior a la de otras fórmulas consideradas igualmente proporcionales- para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula.

En la aplicación de esta regla de Hondt es donde la letra b) del mismo precepto legal ha introducido la exigencia aquí cuestionada, de contar, al menos, con el 3 por 100 de los votos en escaños, existiendo, por tanto, un evidente propósito del legislador de restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de Diputados, así como a las Asambleas legislativas de la Comunidad Autónoma, en la medida de la exigencia que se ha extendido a su formación, lo que, si se pone en conexión con los efectos ventajosos ya mencionados para los partidos o grupos más votados, confirma la

finalidad, que subyace en este conjunto de reglas, de procurar, combinando incentivos y límites, que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de la representación de los electores en tales Cámaras no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia.

La validez constitucional de esta finalidad es lo que justifica, en último término, el límite del 3 por 100 impuesto por el legislador, y esa validez se aprecia si tenemos en cuenta que el proceso electoral, en su conjunto, no es sólo un canal para ejercer derechos individuales (personales o de grupo) reconocidos por el art. 23 de la Constitución, sino que es también, a través de esta manifestación de estos derechos subjetivos, un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél.

La experiencia de algunos períodos de nuestra historia contemporánea y la de algunos otros regímenes parlamentarios enseñan, sin embargo, el riesgo que, en relación a tales objetivos institucionales, supone la atomización de la representación política, por lo que no es, por lo tanto, ilegítimo que el ordenamiento electoral intente conjugar el valor supremo que, según el art. 1.1 de la C.E., representa el pluralismo -y su expresión, en este caso, en el criterio de la proporcionalidad- con la pretensión de efectividad en la organización y actuación de los poderes públicos, por lo que la posibilidad de tal limitación de la proporcionalidad electoral resulta tanto más justificada cuanto que, según hemos visto, no cabe, en rigor, hablar de un derecho subjetivo a la misma sobre la base estricta del art. 23.2 de la C.E.

Importa recordar, a estos efectos, que son varios los preceptos constitucionales (arts. 99.3 in fine, 112 y 113.1 básicamente) que pueden comprenderse como expresión de una exigencia racionalizadora en la forma de gobierno, y así lo ha entendido este mismo Tribunal en su Sentencia 16/1984, de 6 de febrero, al afirmar que «junto al principio de legitimidad democrática, de acuerdo con el cual todos los poderes emanan del pueblo y a la forma parlamentaria de gobierno, nuestra Constitución se inspira en un principio de racionalización de esta forma»; por lo que, al servicio de esta experiencia o principio puede perfectamente considerarse que se encuentran también las cláusulas limitativas del escrutinio proporcional del mismo tipo que la que examinamos.

No es difícil, en efecto, percibir que esta cláusula se ha inspirado de modo muy directo, igual que varios de los elementos racionalizadores a que acabamos de hacer referencia, en el precedente de la República Federal de Alemania, donde las candidaturas electorales tienen la necesidad de superar también un porcentaje mínimo de votos -por cierto, superior al que se ha establecido en España, pues allí se trata de un 5 por 100- para tener derecho al reparto electoral. En esta situación, el Tribunal Constitucional Federal ha tenido ocasión de pronunciarse, en una serie de casos análogos al aquí suscitado, sobre la validez constitucional de ese límite, tanto en el plano federal como respecto al ordenamiento de algún Land; y en tales casos, aquel Tribunal siempre concluyó en la validez del límite, considerándolo como garantía legítima de la eficacia de las instituciones parlamentarias, en cuanto tiende a corregir fragmentaciones excesivas en la representación política obtenida mediante la proporcionalidad electoral.

Pero es que, además, resulta importante señalar que esos riesgos de fragmentación no se proyectan únicamente sobre el funcionamiento de los órganos representativos, sino, como demuestra también la práctica política, sobre el de las mismas asociaciones a través de las que adquiere realidad la representación y que son, principalmente, como reconoce el art. 6 de nuestra Constitución, los partidos políticos.

Los partidos, en efecto, quedan definidos por dicho precepto como sujetos que «expresan el pluralismo político», pero se les atribuye, asimismo, la función de concurrir «a la formación y manifestación de la voluntad popular», siendo, por todo ello, considerados como «instrumento fundamental para la participación política». Aparece claro, así, que en su misma razón de ser tienen inscrita tales asociaciones la tarea de ir agregando diversidad de intereses individuales y sectoriales en proyectos y actuaciones de alcance político, esto es, generales, pues de esta manera, sobre la base de que pluralista, no resulta incongruente con la funcionalidad misma de los partidos exigir, para su acceso a órganos en que también ha de manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación, que cumplan por encima de cierto límite esa tarea agregativa.

El límite del 3 por 100 que señala el art. 20.4 b) del Real Decreto-ley 20/1977 respeta, en sustancia, el criterio de la proporcionalidad, ya que la restricción no impide que el reparto de escaños se realice conforme a ese criterio respecto a la inmensa mayoría de los votos emitidos en la circunscripción, y eso que, en el presente caso, al tratarse de unas elecciones y de una circunscripción en las que estaba en juego un elevado número de escaños (85), aumentaba considerablemente la posibilidad de alcanzar ese límite, de no existir éste, hubiesen tenido acceso al reparto, y la existencia de la barrera legal aparece, por otra parte, plenamente justificada, según todo lo anteriormente expuesto, al haber actuado el legislador con fines cuya licitud, desde la perspectiva constitucional, no es discutible, por lo que no puede, por todo ello, apreciarse que los preceptos de la Constitución y del Estatuto Catalán de Autonomía que determinan la existencia de un sistema de representación proporcional hayan sido vulnerados por la norma legal que impone esa barrera, y esta inexistencia de infracción constitucional o estatutaria nos conduce a la conclusión de que dicha norma tampoco contradice el contenido del derecho del art. 23.2 de la Constitución, en cuanto al carácter de los requisitos que para el ejercicio de tal derecho se señalan.

6. Al no existir violación alguna del derecho reconocido por el apartado 2 del art. 23 de la C.E., considerado en todos sus aspectos, es patente, según lo afirmado en nuestro primer fundamento jurídico, que tampoco ha existido, en el presente caso, respecto al derecho de participación que se reconoce en el apartado 1.º del mismo precepto, por lo que, en la medida que los recursos de amparo se fundamentan también en este último derecho, no es pertinente ampliar más nuestro examen para desestimar íntegramente las pretensiones suscitadas.

#### Fallo:

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, Ha decidido

Denegar los amparos solicitados por la «Entesa de l'Esquerra Catalana» y por el «Partit dels Comunistes de Catalunya».

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintiuno de junio de mil novecientos ochenta y cinco.

subir



Avda. de Manoteras, 54 - 28050 Madrid - Tel.: (+34) 902 365 303 / 91 111 4000

---