



# Constitución española

## Sinopsis artículo 68

### Título III. De las Cortes Generales

**Concordancias:** Artículos [1.2](#), [13.2](#), [16](#), [23](#), [62](#), [69.1](#), [71](#), [81](#), [115](#), [141](#), [168](#).

### Sinopsis

#### I. Introducción

El artículo 68 recoge los elementos esenciales de la estructura y el sistema electoral que rigen el Congreso de los Diputados. Se trata de un precepto de la máxima importancia por cuanto viene a configurar, al menos en sus aspectos claves, una de las dos Cámaras legislativas que componen las Cortes Generales tal y como señala el art. 66.1

Dada la naturaleza de la norma su análisis y estudio debe efectuarse en paralelo con la configuración que para el Senado efectúa el art. 69. Asimismo y por el tenor abierto y flexible del precepto es indispensable acudir a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para conocer en detalle de qué modo ha quedado plasmado aquéllo que la Constitución sólo enuncia en términos de principio.

#### II. Composición del Congreso

1. El artículo 68.1 en su primer inciso viene a regular la composición del Congreso de los Diputados. Esta regulación no ofrece una solución cerrada y definitiva sino que el constituyente opta por fijar un margen que se sitúa por encima en los trescientos escaños y por debajo de los cuatrocientos. De esta manera puede afirmarse con facilidad que todo aquello que se mueva en estos márgenes es plenamente constitucional y, en cambio, incidirá en contradicción cuando la solución desborde por arriba o por abajo, lo indicado en el art. 68.1.

El artículo 68.1 se limita a decir que la elección se producirá "en los términos que establezca la ley", sin realizar mayores especificaciones. Si bien se trata de una fórmula imprecisa, la jurisprudencia ha dejado claro que esta ley no puede ser otra que la ley electoral a la que se refiere el artículo 70. Así, la STC 72/1984, de 14 de junio, indica que la Ley Orgánica que regule el régimen electoral general debe contener, por lo menos, "el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quienes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterios organizativos desde el punto de vista procedimental y territorial".

Esta relativa indefinición ha sido zanjada por el art. 162.1 LOREG que señala tajantemente que "el Congreso está formado por trescientos cincuenta Diputados". Tan salomónica solución no se origina ex novo en la LOREG, sino que ésta ratifica lo que ya aparecía en el Real Decreto-Ley de 15 de marzo de 1977 que reguló los primeros procesos electorales hasta la aprobación de la LOREG en el año 1985.

La fijación del número total de miembros que comprende una Cámara es un dato político y jurídico de la mayor relevancia si se tiene en cuenta que condiciona, entre otros aspectos, la obtención de la mayoría absoluta. A la hora de optar por un número, los diferentes sistemas constitucionales tienden a hacer compatibles dos principios no siempre fáciles de casar. Por un lado para ser operativas y manejables las Cámaras democráticas deben de tener un número de miembros que las hagan funcionales. Ejemplos como el de la Asamblea Nacional Popular de la República Popular China que tienen varios miles de miembros sólo son concebibles si comprendemos que, en realidad, no funcionan como un Parlamento homologable al nuestro. Pero, por otro lado, la opción por un número excesivamente reducido de miembros dificulta la

obtención de unas ratios de representación de la población mínimamente aceptables. Ya desde tiempo atrás, la ratio de representados/diputados ha subido a niveles exponenciales frente a lo que sucedía en los albores del siglo XIX. Una relación muy descompensada facilita, sin duda, el divorcio entre los representantes y los representados.

En este sentido la relación que existe en España entre el número total de habitantes (más de 46 millones de personas, de acuerdo con las estimaciones del INE a 1 de enero de 2017) y el de Diputados (350) es de un parlamentario cada 130.000 habitantes aproximadamente. Se trata de un ratio sensiblemente superior a la media europea, que se ubica en torno a los 50.000.

2. El artículo 68.1 se ocupa también de indicar las características constitucionales de carácter esencial que deben de ser predicables del sufragio emitido para el Congreso de los Diputados.

2.1. El sufragio ha de ser universal. Esta formulación, que de hecho se encuentra reiterada en el art. 68.5, significa el reconocimiento de un largo proceso que en España no culmina sino en la II República con el reconocimiento del voto femenino. Cualquier otra solución sería hoy democráticamente inaceptable.

2.2. El sufragio ha de ser libre. Este rasgo, que diferencia nítidamente un sistema democrático de otro que no lo es, no puede entenderse en la acepción formal o rituarial sino que hay que llevarlo a la esencia del concepto libertad. Recuérdese, además, que la libertad es uno de los principios inspiradores del Estado Social y Democrático de Derecho (art. 1.1) y que el propio art. 23.1 señala que el derecho de participación exige inexcusablemente la libertad en la elección. Toda restricción, legal o de cualquier otra índole, que ponga en peligro la libertad de elección es manifiesta y radicalmente inconstitucional.

2.3. El sufragio ha de ser directo: Frente al sistema electoral de nuestros inicios constitucionales que preveía elecciones indirectas de varios grados (hasta cuatro en la Constitución de Cádiz), y que así pervive en algunas importantes elecciones (v. gr. el sistema de compromisarios en la elección presidencial de EE.UU), la elección por el Congreso es de carácter directo sin que medie ninguna instancia o grado entre el votante y el candidato o/y electo.

2.4. El sufragio ha de ser secreto. Esta característica afecta también al principio de libertad, en la medida que permite eludir coacciones o intromisiones en el sufragio libremente emitido. Por ello, amén de garantizar el principio de libertad ideológica del art. 16.2, obliga a la Administración electoral a facilitar los medios técnicos y materiales que garanticen este secreto (cabinas, urnas, etc.). Nótese, en todo caso, que el secreto es un derecho y no una obligación. Nada impide a un ciudadano hacer público el sentido de su voto y, de hecho, esto ocurre con relativa frecuencia durante las campañas electorales y aun el propio día de las elecciones.

De nuevo el desarrollo normativo fundamental de estas condiciones de voto lo encontramos en la LOREG. Son numerosos los preceptos de la misma que se dedican a garantizar la cuestión. Los artículos 84 a 94 regulan específicamente el procedimiento de votación (existencia de cabinas en el lugar de votación; necesidad de que el voto sea personal, presencia de papeletas de todas las opciones políticas...). Además, pueden considerarse también garantías del mandato de libertad del voto otras disposiciones de la Ley Electoral. El procedimiento de formación y tratamiento del censo electoral (artículos 31 a 41), las garantías del voto por correspondencia (arts. 72-75) o la forma de realizar el escrutinio (arts. 95-108) deben ser analizadas como auténticos requisitos de la existencia de un procedimiento democrático libre y plural.

En resumidas cuentas, el juego combinado de estas características del sufragio tiene como objetivo último garantizar la libertad y la pureza del proceso electoral y asegurar que el resultado corresponda realmente con la voluntad popular libremente expresada.

### III. La circunscripción electoral

El artículo 68.2 viene a fijar los criterios básicos de reparto de los trescientos cincuenta Diputados (o más o menos, según vimos anteriormente). Y lo hace fijando la circunscripción,

sentando unos parámetros a aplicar y determinando que, en todo caso, a Ceuta y Melilla les corresponde un Diputado a cada una de ellas.

El señalamiento de una circunscripción electoral es algo habitualmente controvertido. De una parte subyacen razones políticas que implican la existencia de preferencias diversas siempre en función de supuestas expectativas de voto. De otra parte es un hecho exhaustivamente estudiado que la determinación de una circunscripción junto con el número de escaños a repartir en la misma influye de manera evidente en parámetros electorales de la máxima trascendencia como puede ser, por ejemplo, la proporcionalidad de la que luego se ocupará este comentario.

Si entendemos por circunscripción electoral aquel colegio de electores que tiene asignado uno o varios escaños para su adjudicación entre un cuerpo de candidatos determinado, veremos que la opción constitucional trata de compatibilizar al menos dos criterios no siempre fácilmente casables. En primer término y en una Cámara como el Congreso de los Diputados, debe existir una representación de carácter poblacional mínimamente adecuada. Esto es, no pueden cien mil electores escoger diez Diputados y tres millones otros diez. Es necesaria la existencia de una cierta proporcionalidad entre electores y escaños Pero tampoco cabe olvidar que, aunque los Diputados (vid. art. 67) representen a todo el pueblo español, existe una suerte de "representación territorial" que, aunque sólo fuese por la proximidad a los electores, exige una cierta base territorial del sustrato electivo.

De ahí la constitucionalización de la provincia como circunscripción electoral. Es evidente que en un momento como 1978 en el que las Comunidades Autónomas eran simples embriones políticos, no existían referencias jurídico-políticas más sólidas que las provincias para ser consideradas como circunscripciones. Más aún si se descartaba expresamente el sistema mayoritario británico de carácter uninominal y más reducido en su extensión. La elección es, pues, lógica por más críticas que haya sufrido por la doctrina. Tampoco debe olvidarse que la constitucionalización de la provincia como circunscripción (asegurada además por la garantía del art. 141) evitaba de raíz la peligrosa práctica conocida como *gerrymandering* que permite construir circunscripciones electorales diseñadas a voluntad en función de previsibles resultados electorales. El Tribunal Constitucional en la STC 32/1981, de 28 de julio se refirió a la provincia como circunscripción electoral, en el marco de la *¿inequívoca garantía de la autonomía provincial¿*, que contienen los artículos 137 y 141 de la Constitución.

La Constitución defiende a la ley electoral el reparto de escaños entre las circunscripciones provinciales. Pero lo hace fijando criterios. Cada circunscripción deberá tener una "representación mínima inicial" y los demás escaños se distribuirán "en proporción a la población". Con esta fórmula parece evidente que el reparto de los 348 escaños será tanto más "proporcional" o "poblacional" cuanto menor sea el número inicial común a todas las circunscripciones y tanto más "territorial" cuanto mayor sea ese número.

La fórmula aparece contenida en el art. 162.2 y 3 LOREG, que fija en dos Diputados el número mínimo inicial y distribuye los restantes según un procedimiento proporcional con sistema de mayores restos. Esta fórmula conlleva que la solución no es única y cerrada una vez para siempre. Antes al contrario, en cada elección señala el art. 162.4 LOREG que "El Decreto de convocatoria debe especificar el número de Diputados a elegir en cada circunscripción, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo". Es decir, en cada proceso electoral se tendrán en cuenta las variaciones de población habidas de conformidad con el censo oficial de población. En la práctica la horquilla oscila entre los dos Diputados a elegir en la provincia de Soria y los treinta y cinco que elige la provincia más poblada, en este caso Madrid.

#### **IV. La representación proporcional**

Cualquier sistema electoral por el que se opte estará situado en una franja que tendrá en un extremo el sistema mayoritario puro (p. ej. El sistema británico first past the post aplicado en circunscripciones uninominales) y el sistema proporcional de fórmulas matemáticas exactas hasta donde la indivisibilidad del cuerpo humano lo permita.

En el debate constituyente se expresaron, era lógico, posiciones para todos los gustos. En términos generales puede decirse que el centro-izquierda y la izquierda hicieron del criterio de la proporcionalidad cuestión esencial frente a las preferencias por el sistema mayoritario que entonces auspiciaba Alianza Popular. El resultado final fue, como en tantos otros aspectos controvertidos, una fórmula flexible. Cuando se señala que "la elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional" no es difícil de advertir una formulación muy matizada que si bien opta por la proporcionalidad lo hace de manera suave y no tajante.

Esta realidad tiene una lógica inmanente pues, como ha señalado el Tribunal Constitucional: la Constitución no ha pretendido un sistema "puro" de proporcionalidad ya 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" (STC 75/1985).

Esta flexibilidad constitucional permitía, pues, al legislador optar entre una rica panoplia de sistemas electorales todos ellos proporcionales. Como en tantas otras ocasiones el art. 163 LOREG vino a confirmar ya regulado en el Real Decreto-Ley de 15 de marzo de 1977, consagrando el llamado sistema D'Hondt, de que como el propio Tribunal Constitucional ha señalado "resulta cierta ventaja relativa (...) para las listas más votadas, y ello como consecuencia del peculiar sistema de cocientes sucesivos que dicha regla articula" (STC 75/1985).

Conviene también señalar brevemente que la ya citada STC 75/1985 se ha pronunciado en términos afirmativos sobre la constitucionalidad de las denominadas barreras electorales legales. Esto es, la exigencia establecida en el art. 163 LOREG de que para obtener escaños las candidaturas deben de obtener al menos el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción. El Alto Tribunal ha aceptado, basándose en el objetivo de que la representación aunque proporcional no sea excesivamente fragmentada, la constitucionalidad de los umbrales electorales. Esta jurisprudencia, además, ha sido reiterada en las SSTC 76/1989, 193/1989, 45/1992 y 225/1998. De todas formas conviene dejar constancia de que, en la práctica, el juego efectivo de este mínimo electoral sólo se podría aplicar en las circunscripciones de Madrid y Barcelona. En las restantes, dado el número de escaños a repartir es imposible la obtención de escaños con menos de un tres por ciento de los votos.

## V. La duración del mandato

En una democracia digna de tal nombre juega un papel esencial el principio de temporalidad del poder. Desechados los orígenes divinos del poder que garantizan la permanencia hasta la muerte, el apoyo popular que está en la base del ejercicio del poder y la representación exige una comprobación periódica de la voluntad real del electorado. Por ello el artículo 23.1 habla de "elecciones periódicas".

De ahí que la Constitución en el art. 68. señale un plazo para el mandato del Congreso, tanto colectiva como individualmente. La duración de una legislatura es un elemento político de primer nivel que incide directamente en la propia importancia de la Cámara. A modo de ejemplo puede constatarse como todos los autores señalan que la preeminencia del Senado norteamericano sobre la Cámara de Representantes deriva, entre otras causas, de que los senadores sean elegidos para seis años y la Cámara se renueve por tercios, mientras que los representantes tienen un mandato limitado a dos años y sufren renovaciones totales de la Cámara. La duración de nuestras legislaturas (cuatro años) se sitúa en una media ponderada de los países de nuestro ámbito.

La determinación del mandato representativo exige distinguir entre la relación representativa y la función representativa. La primera, al estar directamente vinculada a la elección que le sirve de

base, puede darse por iniciada desde que el Diputado es electo, esto es, desde el propio día de la elección. Por ello éste es el momento inicial que adopta la Constitución para iniciar el cómputo de los cuatro años que dura el mandato ("cuatro años después de su elección ...")

Otra cosa es que para poder ejercer con propiedad la función representativa, el Reglamento del Congreso exija el cumplimiento de una serie de requisitos cuya satisfacción da lugar a la adquisición de la condición plena de Diputado (art. 20.1 RCD). Por eso si bien el Reglamento precisa que "los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento mismo en que el Diputado sea proclamado electo", el disfrute de las mismas quedará suspendido cuando el Diputado no haya satisfecho los requisitos, transcurridos tres sesiones plenarias desde que consiguió la condición de electo (art. 20.2 RCD).

El fin del mandato parlamentario, amén de por causas diversas (fallecimiento, sentencia firme que así lo comporte, renuncia, etc.) sobreviene automáticamente cuando hayan transcurrido cuatro años desde la elección (caducidad ordinaria) o cuando la Cámara es disuelta (extinción anticipada). Como luego se dirá la convocatoria de elecciones no supone automáticamente la extinción del mandato lo que sólo se producirá si ha mediado efectivamente una disolución.

En todo caso conviene recordar aquí que como consecuencia de lo previsto en el art. 78.3 CE, la extinción del mandato no afecta a los miembros de la Diputación Permanente (tanto titulares como suplentes), que retendrán el mandato y sus funciones hasta la constitución del Congreso de los Diputados salido de las elecciones. Esta decisión es lógica si se tiene en cuenta que es la propia Diputación Permanente la que garantiza la continuidad de la institución parlamentaria.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la duración del mandato representativo en relación con la interposición de recursos de inconstitucionalidad y, en concreto, en el contexto de la pérdida de la condición de parlamentario por disolución de la Cámara y, por tanto, de la posibilidad de interponer dicho recurso. Así, señaló el Alto Tribunal en Auto 547/1989, de 15 de noviembre que *¿a los exclusivos efectos de lo previsto en el art. 32.1, letras c) y d), de la LOTC, ha de reconocerse que la pérdida de la condición de Diputado o Senador por disolución anticipada de las Cámaras o por expiración del mandato de cuatro años no impide la titularidad de la acción de inconstitucionalidad¿. Y ello porque ¿la finalidad de preservar el interés general que concurre en la defensa de la Constitución y de sus contenidos, poniendo en marcha los mecanismos que depuran el ordenamiento jurídico de leyes inconstitucionales (STC 86/1982, fundamento jurídico 2.º), ha de llevar a interpretar la legitimación prevista en el art. 32.1 LOTC en el sentido más favorable a la función de garantía que supone¿.*

## VI. El derecho de sufragio

El artículo 68.5 contiene una especificación para el Congreso de los Diputados del derecho de sufragio contenido en términos generales en el art. 23 de la Constitución. Este precepto, que no tiene paralelo en la regulación que para el Senado efectúa el art. 69 es superfluo y extravagante, al menos en su ubicación constitucional. No parece que existan razones poderosas para que dentro del art. 68 se sitúe un precepto que encontraría mejor acomodo en el citado art. 23 y que, en todo caso, aparece también contemplado en cuanto a su supuesto de hecho en el art. 13.2.

Cabe destacar que, en la misma línea de este último artículo el derecho de sufragio para las elecciones al Congreso de los Diputados es titularidad exclusiva de los españoles sin que la reforma obligada por el Tratado de Maastricht extendiese a los ciudadanos europeos esta posibilidad. Dada la poca precisión del precepto ("... pleno uso de sus derechos políticos") que hace referencia a un concepto más bien indeterminado puesto que la acepción "derechos políticos" no se encuentra constitucionalmente tasada o descrita, habrá que estar tanto a lo previsto en otros artículos de la propia Constitución, como por ejemplo el art. 70, como a la propia LOREG, que contiene en los artículos 2 a 7 los supuestos de la titularidad del sufragio tanto en su vertiente activa como pasiva.

Es menester destacar también que el propio Tribunal Constitucional en su STC 26/1990 ha dejado clara la distinción entre el elector y el votante. Así el art. 68.5 se refiere a la capacidad y no a su ejercicio. Se puede ser elector y no votante, pero siempre habrá que ser elector para ser

votante. Como señala el Alto Tribunal: "el concepto de "electores" se entiende referido a los inscritos en el censo con capacidad para votar" (STC/1990).

Así como la Constitución excluye a los extranjeros del sufragio en las elecciones para el Congreso de los Diputados, se ocupa especialmente de reconocer y garantizar el derecho de sufragio a los españoles que se encuentran fuera del territorio de España. Esta solución, que no recoge todos los ordenamientos ni mucho menos, obliga a la LOREG a regular este supuesto, y a la Administración Pública a instrumentar mecanismos específicos para estos votantes. La constitución del CERA (Censo Españoles de Residentes Ausentes) se ha revelado así instrumento básico, y no siempre pacífico, en la vertebración del voto de los nacionales que residen fuera de la patria. El derecho de voto de los residentes en el extranjero se encuentra además reforzado por el artículo 4.1 de la Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior, que establece que "Los españoles que residen en el exterior tienen derecho a ser electores y elegibles, en todos y cada uno de los comicios, en las mismas condiciones que la ciudadanía residente en el Estado español, en los términos previstos en la normativa de aplicación".

En la actualidad el derecho de voto de los españoles residentes en el extranjero se encuentra desarrollado por la misma LOREG. De acuerdo con su art. 31.2, *¿El censo electoral está compuesto por el censo de los electores residentes en España y por el censo de los electores residentes-ausentes que viven en el extranjero. Ningún elector podrá figurar inscrito simultáneamente en ambos censos¿*. El artículo 36 encomienda a los Consulados la actualización de los censos de españoles con derecho a voto en su demarcación y el 75 regula entre otras cuestiones el procedimiento de votación que debe seguirse. A este respecto es interesante señalar que la Junta Electoral Central acordó la Instrucción 2/2012, de 20 de septiembre, sobre interpretación del artículo 75.4 de la LOREG en lo referente a la validez de los votos por correo de los electores inscritos en el CERA que se remitan directamente por el elector a la Junta Electoral competente, en lugar de hacerlo a los Consulados.

## VII. Convocatoria de elecciones y constitución del Congreso

La otra cara de la moneda del principio de temporalidad del poder antes indicado es el principio de continuidad y permanencia de la institución legislativa. Que periódicamente haya que acudir al titular del poder para que éste elija a sus representantes, no quiere decir que haya que facilitar la ausencia del Poder Legislativo del escenario político y constitucional. A este problema se da respuesta, en parte, a través de la Diputación Permanente. Pero esta respuesta no es suficiente.

En tiempos del absolutismo monárquico o cuando predominaba la lucha entre el monarca y el Parlamento para buscar espacios de poder, los soberanos utilizaban de manera interesada, discrecional e incluso arbitraria la convocatoria de las Cámaras. De ahí que en el régimen democrático existan preceptos como el art. 68.6 que tienden a asegurar de manera automática y periódica la celebración de elecciones y, también, la constitución de la Cámara resultante de estas elecciones.

En la medida en que en el régimen parlamentario la duración de la legislatura no es fija sino que puede mediar la disolución anticipada ex. art. 115, la Constitución obliga a que las elecciones tengan lugar en un plazo situado entre los treinta y los sesenta días computados desde la finalización del mandato. Esta previsión ha sido desarrollada por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, el cual, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 13/1994, de 30 de marzo, establece que las elecciones habrán de celebrarse el día quincuagésimo cuarto después de la convocatoria, tanto en el supuesto de extinción de la legislatura como de disolución anticipada. La convocatoria se hará a través de real decreto (art. 157 LOREG). En el primer caso, el decreto de convocatoria ha de expedirse el día vigésimo quinto anterior a la expiración del mandato. En el supuesto de disolución anticipada, el decreto de disolución ha de incluir la convocatoria de elecciones. Es, pues, imposible una disolución sin convocatoria aunque sí es posible lo contrario. Conviene destacar la reforma realizada en la legislación electoral por la Ley Orgánica 2/2016, de 31 de octubre, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio,

del Régimen Electoral General, para el supuesto de convocatoria automática de elecciones en virtud de lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 99 de la Constitución, dado que realiza una regulación específica para dicho supuesto.

Por último cabe recordar que dada la situación de acefalia que tiene la Cámara el propio día de su constitución, el art. 1 RCD ordena sabiamente que el Real Decreto de Convocatoria contenga el día y la hora en que se celebrará la sesión constitutiva. De esta manera se garantiza el principio de continuidad supra indicado y se evitan inútiles polémicas partidarias sobre la fecha u hora de la sesión constitutiva.

Para ampliar esta nota se pueden consultar las obras citadas en la [bibliografía](#) que se inserta.

**Sinopsis realizada por:** Manuel Alba Navarro, Letrado de las Cortes Generales. Diciembre, 2003.

Actualizado por el equipo de puesta al día del Portal de la Constitución. Agosto, 2006.

Actualizado por Fernando Galindo Elola-Olaso, Letrado de las Cortes Generales. Febrero 2011.

Actualizada por Mercedes Cabrera, Letrada de las Cortes Generales. Enero, 2018.

[< Volver a la Sinopsis](#)

Copyright © 2003 Congreso de los Diputados. [Créditos](#)