

SIMPOSIUM SOBRE CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA

PROPUESTA RECIBIDA A LA 2ª SESIÓN

SUFRAGIO Y FORMACIÓN DE LA REPRESENTATIVIDAD POLÍTICA

SISTEMA ELECTORAL Y REPRESENTATIVIDAD

SUPRESIÓN DE LA "BARRERA ELECTORAL"

Autor: **Miguel Angel Presno Linera**, profesor titular de Derecho Constitucional. Universidad de Oviedo

Propuesta: **Supresión de la "barrera electoral"**

Justificación: Nuestro texto constitucional ha dispuesto que para las elecciones al Congreso de los Diputados y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas constituidas al amparo del artículo 151 de la Constitución la elección se verificará atendiendo a criterios de representación proporcional (arts. 68.3 y 152.1 CE). En esta materia, no difiere en gran medida de lo ya previsto por la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, donde se estableció que la elección de los trescientos cincuenta diputados habría de inspirarse en "criterios de representación territorial", a los que "se aplicarán dispositivos correctores para evitar fragmentaciones inconvenientes de la Cámara, a cuyo efecto se fijarán porcentajes mínimos de sufragios para acceder al Congreso" (Disposición Transitoria Primera).

De la dicción del texto constitucional se desprende que todo el sistema electoral, y no sólo la fórmula electoral, ha de atender a criterios proporcionales, y con ello se pretende que la presencia parlamentaria de cada opción política se corresponda con su implantación social, dando así forma jurídica a la expresión del pluralismo presente en la sociedad en la medida en que los representantes han de responder a lo elegido por los ciudadanos, consiguiendo así que, como dispone el texto constitucional, en la ley se exprese la voluntad popular.

Este sistema de asignación proporcional es el más democrático, "pues es el que más se ajusta a aquella idea originaria de unanimidad fundacional (peso igual de las fracciones de soberanía y presencia de todas en el contenido del Contrato)", y su efectividad no depende en exclusiva de la fórmula electoral elegida, sino que está también mediatizada por otros elementos, como el número de escaños a elegir y la barrera electoral, que pueden alterar de manera muy significativa el funcionamiento de una determinada fórmula electoral.

La Constitución habilita al legislador para especificar qué tipo concreto de asignación proporcional regirá la elección del Congreso; como elemento nuclear del sistema se ha optado por la "fórmula D'Hondt" para la elección de los Diputados, aunque no se mencione este nombre en la legislación electoral general (art. 163 LOREG), ni tampoco en las leyes electorales de las Comunidades Autónomas.

El legislador estatal ha establecido esa misma fórmula de carácter proporcional para la elección de los Concejales (art. 180 LOREG), en desarrollo de la habilitación contenida en el artículo 140 de la Constitución; de los Consejeros Insulares, de los Diputados Provinciales y de los Diputados al Parlamento Europeo (arts. 201, 205 y 216 LOREG). Por el contrario, se emplea una fórmula de tipo mayoritario -de mayoría relativa- para la elección directa de los senadores (art. 166) y de los diputados que se elegirán en Ceuta y Melilla (art. 162.2), dado que en este caso, al tratarse de circunscripciones uninominales, no cabe la proporcionalidad.

Con la fórmula proporcional se combina la “barrera electoral”, que, como es sabido, implica que para el reparto de escaños en las elecciones al Congreso no se tienen en cuenta las candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción (art. 163.1 LOREG). Esta cláusula pasó de la legislación electoral preconstitucional (art. 20.4.b) del Real Decreto-Ley 20/1977) a la Ley Electoral, sin cuestionamiento parlamentario alguno.

El objetivo que se pretende con esta “barrera” es favorecer la toma de decisiones en sede parlamentaria al precio de restringir la expresión de la representatividad, dado que no todas las formaciones políticas que reciben el respaldo de los ciudadanos pueden aspirar a la obtención de escaños. Es sabido que en la práctica no se produce tal consecuencia, al menos en nuestro sistema electoral para las elecciones a la Cámara Baja, debido a que la combinación de una barrera electoral pequeña (del 3%) con unas circunscripciones electorales de tamaño reducido o mediano, convierte a esa cláusula en un instrumento inoperante. No ocurre lo mismo en las elecciones a determinadas Asambleas legislativas autonómicas, donde la barrera legal suele ser más elevada (el 5%), de igual manera que el tamaño de las circunscripciones (111 diputados en el caso de la Asamblea de Madrid).

Esa escasa significación práctica de la barrera electoral en las elecciones al Congreso no es óbice para que se pueda realizar una consideración crítica de la misma desde la perspectiva del carácter igual del sufragio y, por consiguiente, de la democracia. La igualdad que ha de presidir la participación de los individuos en los asuntos públicos y el respeto al principio del pluralismo político demandan una proporcionalidad en los resultados electorales, si no estrictamente matemática cuando menos ajustada a su importancia real, objetivo éste de rango constitucional y que no puede subordinarse, a pesar de lo declarado por nuestro Tribunal Constitucional, a otras pretensiones como “la racionalización de la forma de gobierno, favorecer la gobernabilidad, evitar la fragmentación de la representación, facilitar la capacidad de trabajo de las Cámaras o asegurar una opción razonable (de entre las varias posibles) en cuanto a la representación parlamentaria de las fuerzas políticas” (STC 75/1985, fj. 5º).

Es cierto, como dice el Alto Tribunal, que el proceso electoral, además de un canal para el ejercicio de los derechos de participación, sirve para articular la voluntad y la orientación política de determinados órganos del Estado, pero también lo es que esta segunda capacidad lo es para que la primera sea real; es decir, está al servicio de aquélla, por lo que no es admisible la limitación de la efectividad del derecho de los ciudadanos a la participación política en aras a unos pretendidos intereses superiores del Estado, en defensa de los cuales el Tribunal acude a episodios históricos para argumentar, en clave de estabilidad política de nuestra forma de gobierno, en contra de una reflexión más exacta de la proporcionalidad. El Tribunal, dando un paso más, coloca entre los riesgos que no deben asumirse en defensa de una proporcionalidad más estricta, los que recaen sobre el propio sistema de partidos políticos. Concluye el Tribunal que

El límite del 3 por 100 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 que listas que no hubiesen alcanzado 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.” (fj. 5º).

Parece que una de las razones de peso en esta argumentación es la inexistencia de discriminación, pues la barrera se aplica a todas las listas electorales, pero no hay que olvidar

que la igualdad a proteger no es únicamente la de las listas a las que se aplica ese porcentaje, sino también la de los sufragios emitidos, algunos de los cuales –los que respaldaron a esas listas- no van a servir para la obtención de un representante que otorgue efectividad a la participación de esos votantes. La cuestión cobra aquí mayor importancia puesto que en el caso examinado en la sentencia citada, el elevado número de parlamentarios a elegir (85) sí permitiría que listas electorales que no han superado la barrera pudieran obtener, de no existir ésta, algún escaño.

A nuestro juicio, es necesario tener presente que el Parlamento es, ante todo, un órgano de representación y muchas de sus actuaciones no tienen por qué concluir en la formación de una decisión del órgano, tan sólo en la expresión pública del pluralismo de la Cámara sobre un determinado asunto. Dicho con otras palabras, y a modo de conclusión, la configuración constitucionalmente adecuada del sistema electoral no puede articularse bajo la premisa de restringir el acceso a los centros políticos de expresión de la voluntad popular de los grupos o partidos cuyo respaldo electoral es minoritario, pues de lo que se trata es de favorecer la expresión de la representatividad política, no de restringirla.

Por todos estos motivos, entendemos que debe suprimirse la “barrera electoral, pues si consigue el fin para el que ha sido establecida supone un menoscabo serio a la representatividad política y, por tanto, a la expresión del pluralismo.