

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: LOGROS Y DEFICIENCIAS.

*Manuel Delgado-Iribarren G^a-Campero
Letrado de las Cortes Generales y
Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central*

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN.

II.- LAS FUNCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL.

III.- UN LOGRO INDISCUTIBLE: LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS ESTABLES Y LA ALTERNANCIA PERIÓDICA EN EL PODER.LA HIPOTESIS DE UN EVENTUAL REFORZAMIENTO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DE PREMIO A LA MAYORÍA.

IV.- LA ARTICULACIÓN DE UN PARLAMENTO REPRESENTATIVO: LOGROS Y CRÍTICAS.

V.- LA CRÍTICA ACADÉMICA POR EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO A UN SUFRAGIO IGUAL.

VI.- LA CRÍTICA DE LOS PARTIDOS NACIONALES MINORITARIOS Y DE UN SECTOR ACADÉMICO POR LOS EFECTOS DEL SISTEMA PROPORCIONAL EXISTENTE.

VII.- VALORACIÓN FINAL DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.

VIII.- CONCLUSIONES.

I.- INTRODUCCIÓN.

Han transcurrido treinta y cinco años desde la aprobación del Real Decreto-ley de 19 de marzo de 1977 en el que se recogían las principales características de un sistema electoral que se mantenido hasta la actualidad. Nos referimos, y a ello únicamente vamos a dedicar este trabajo, al sistema electoral al Congreso de los Diputados. El citado Decreto-ley fijaba los criterios que después serían incorporados a la Constitución de 1978 y posteriormente a la vigente Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG).

Recordemos que estos elementos estructurales que constituyen los pilares de nuestro sistema electoral son los siguientes:

-La circunscripción provincial, debiendo distribuir la Ley Electoral el número de escaños en proporción a la población, dentro de una banda fijada constitucionalmente (entre 300 y 400 escaños), y asegurando una representación mínima inicial a cada una de ellas (art. 68.2 de la Constitución).

-La elección en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional (art. 68.3 de la Constitución). Tanto el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 como la LOREG han articulado esta representación mediante el método D'Hondt (art. 163 LOREG).

-Candidaturas completas, cerradas y bloqueadas (art. 46, 86 y 163 LOREG).

-Establecimiento de una barrera electoral del tres por ciento de los votos válidos emitidos en cada circunscripción (art.163.1.a) LOREG).

De estos elementos algunos tienen una particular protección al estar incorporados al texto constitucional. Así, la franja de escaños (entre 300 y 400) dentro de la que el legislador debe distribuir el número total de escaños en función de la población, la circunscripción provincial y la asignación de un

número mínimo de escaños en cada provincia, así como la exigencia de utilizar criterios de representación proporcional. Pero el resto de elementos—método D'Hondt, candidaturas cerradas y bloqueadas y barrera electoral del tres por ciento—, aunque venían ya establecidos en el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, fue la LOREG la que decidió mantenerlos. La cuestión tiene importancia por cuanto unos y otros tienen procedimientos diferentes de modificación.

Lo cierto es que estos elementos estructurales del sistema se han consolidado plenamente, no solo porque la LOREG los ha extendido a otros procesos electorales —como a las elecciones en municipios de más de 250 habitantes y a las elecciones al Parlamento Europeo— sino también porque la legislación autonómica ha incorporado la mayor parte de ellos al sistema electoral de los Parlamentos autonómicos y de otros entes territoriales inferiores (Territorios Históricos, comarcas, islas, ...), estableciendo en todos ellos un sistema de candidaturas cerradas y bloqueadas con barreras electorales y sistema D'Hondt e incluso manteniendo la circunscripción provincial¹.

¿Cuál es la razón de este éxito? Probablemente concurren diferentes factores, desde la inercia característica en esta materia hasta la neutralidad que supone adoptar un sistema conocido y aplicado a otros procesos electorales, alejado por tanto de la sospecha que puede acarrear siempre la instauración de un nuevo sistema electoral.

No obstante, en mi opinión, hay argumentos más de fondo que justifican el éxito del sistema y a ello dedicaremos la primera parte de nuestra exposición. En síntesis, me parece que este sistema ha sido un instrumento eficaz para cumplir varias de las funciones que debe realizar todo sistema electoral.

Sin embargo, a nadie se le oculta que poco a poco también han ido aflorando críticas sobre el funcionamiento del sistema político, algunas de las cuales son achacables al sistema electoral. Examinaremos las dos principales críticas de

¹ Una de las excepciones es la recogida en la legislación asturiana en que la provincia se divide en tres circunscripciones, central, oriental y occidental.



naturaleza jurídico-constitucional que se han hecho, la primera de ellas más de tipo académico y que se centra en el supuesto incumplimiento del derecho de sufragio igual, esto es la posible desigualdad en el poder del voto del elector. La segunda, aun cuando también tiene el apoyo de sectores académicos, la defienden los partidos nacionales minoritarios, que ven perjudicada su situación por los efectos del sistema; se trataría del posible incumplimiento del derecho de acceso en condiciones de igualdad consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución. Con todo, aunque en mi opinión las principales deficiencias de nuestro sistema político no residen exclusivamente en el sistema electoral, propondremos algunas mejoras posibles en el marco constitucional actual.

Sobre esta materia existen múltiples trabajos interesantes en los últimos años o realizados en torno al proceso de reforma electoral iniciada en 2008 y que culminó en las Leyes Orgánicas 2/2011 y 3/2011. En mi exposición voy a hacer una referencia particular al Informe sobre la reforma electoral elaborado por el Consejo de Estado en 2009², que se ha convertido en un medio particularmente valioso e imprescindible para tratar estos temas por haber sintetizado las principales críticas formuladas hasta entonces. No obstante, no debe olvidarse que ese Informe estaba condicionado por la petición del Gobierno del Presidente Rodríguez Zapatero, que no solicitó “un estudio sobre la LOREG y las normas que la complementan” sino que la acotación material se centró en “las propuestas de reforma formuladas por las distintas fuerzas políticas o sugeridas por la doctrina especializada”³

II.- LAS FUNCIONES DEL SISTEMA ELECTORAL.

Antes de entrar en el examen del funcionamiento de nuestro sistema electoral durante estos treinta y cinco años conviene recordar cuales son las funciones que un sistema electoral debe cumplir en un Estado cuya forma de gobierno es la monarquía parlamentaria. La doctrina especializada hace referencia a

² “Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral”. Texto y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2009. p.

³ Véase en el Informe citado, p. 5.

diferentes funciones⁴, de las que destacaré dos, que me parecen las esenciales. En primer lugar, el sistema electoral debe permitir la formación de un Parlamento representativo. Es quizá la función primigenia, la que debe existir en toda democracia representativa con independencia de la forma que gobierno que adopte. Esta función debe permitir, al menos, lo siguiente:

-Que el Parlamento se forme tras unas elecciones libres y disputadas, en las que el conjunto de garantías electorales –sufragio universal, libre, igual, directo y secreto- estén plenamente garantizadas.

-Que refleje el pluralismo político y social existente.

-Que permita estructurar ese pluralismo mediante un número adecuado de partidos políticos, estables y sólidos, que eviten una excesiva fragmentación política.

-Que los ciudadanos, de forma general, vean representados en la Cámara sus opiniones, condiciones e intereses.

En esta relación, como se verá, se incluyen aspectos de muy diversa naturaleza. Unos son de carácter estrictamente jurídico, como las garantías de todo proceso electoral. Pero los demás tienen una naturaleza politológica, sociológica e incluso psicológica, pues llegan a entrar en el mundo de las opiniones, sentimientos y convicciones. Nuestro análisis deberá limitarse a los aspectos jurídicos, aunque haremos alguna mención a los demás aspectos, que no puedan soslayarse en la valoración del sistema electoral vigente.

La segunda función esencial del sistema electoral en un régimen parlamentario, consiste en permitir la formación de gobiernos estables y una periódica alternancia en el poder. En efecto, lo peculiar del sistema parlamentario es que, aun cuando las elecciones parlamentarias buscan la elección los miembros del

⁴ Dieter Nohlen distingue cinco: representación, concentración o efectividad, participación, simplicidad y legitimidad. Véase en NOHLEN, Dieter: Sistemas electorales y partidos políticos. 3ª edic. México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 149-152.

Parlamento, en realidad constituyen políticamente el medio para la elección democrática de su Gobierno. El Gobierno es elegido por el Parlamento pero la elección de los parlamentarios se convierte en términos políticos en una disputa por determinar quién va a detentar el poder durante la próxima legislatura. Por eso, es función del sistema electoral en estos regímenes políticos la de procurar una estabilidad gubernamental, permitiendo, claro está, que a su vez se pueda producir una periódica rotación en los detentadores del poder.

Es preciso, por tanto, cuando se examina la utilidad de un sistema electoral tener en cuenta el necesario equilibrio entre ambos polos, el puramente representativo y el de la gobernabilidad. Su corolario es que cualquier reforma del sistema vigente debe procurar no romper los delicados equilibrios en los que se asienta el sistema político. Y por eso también, cualquier reforma importante del sistema debe tener como finalidad procurar la corrección de las deficiencias y problemas reales y no meramente teóricos del sistema político.

III.- UN LOGRO INDISCUTIBLE: LA FORMACIÓN DE GOBIERNOS ESTABLES Y LA ALTERNANCIA PERIÓDICA EN EL PODER.LA HIPOTESIS DE UN EVENTUAL REFORZAMIENTO MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DE PREMIO A LA MAYORÍA.

A) Me parece que constituye **un logro indiscutible del sistema electoral** al Congreso de los Diputados el que ha contribuido a la formación de gobiernos estables, permitiendo no obstante una alternancia periódica en el poder. Sobre ellos cabe recordar los siguientes datos:

-Durante estos años, y en particular desde 1982, se han formado gobiernos estables en los que el Presidente del Gobierno ha permanecido en el poder durante prácticamente toda la legislatura. Las legislaturas, por regla general, han tenido un mínimo de tres años de duración y casi siempre han cumplido el mandato cuatrienal. Los cambios de Gobierno se han debido más a las decisiones discrecionales del Presidente que a crisis políticas.

-Se ha producido también una razonable alternancia periódica en el poder, entre los partidos de derecha o centro-derecha y los de izquierda centro-izquierda, manteniéndose durante al menos dos legislaturas, con la excepción del largo periodo de gobiernos del Presidente Felipe González, explicable por la desintegración en 1982 del partido hasta entonces mayoritario⁵.

-Además, durante estos años se ha producido la consolidación de un sistema de partidos sólidos y estables, que han permitido también garantizar esa gobernabilidad del sistema político.

B) **La principal crítica** que se ha realizado a este éxito indudable es que, aun cuando se han sucedido de gobiernos estables, sin embargo en algunos casos han sido gobiernos “débiles”, dependientes de minorías de ámbito regional, en el que la estabilidad se obtenía más por las dificultades prácticas de utilizar los instrumentos constitucionales de exigencia de la responsabilidad política que por la solidez de la posición gubernamental. Me refiero a la moción de censura constructiva establecida en el artículo 113 de la Constitución, que hace que resulte extremadamente difícil la articulación de una mayoría que apoye a un nuevo candidato a Presidente del Gobierno.

Sucede, no obstante, que las modificaciones en el sistema electoral que se han propuesto para mitigar este problema plantean dificultades que no son menores. En efecto, un medio para reducir o eliminar esta situación consiste en la posibilidad de introducir un **premio de escaños a la formación electoral más votada**⁶. En la doctrina científica esta opción tiene poco reconocimiento

⁵ Los Gobiernos de UCD, primero de Adolfo Suárez González y después de Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo permanecieron durante dos legislaturas, un total de cinco años (1977-1982); los Gobiernos del PSOE presididos por Felipe González Márquez se mantuvieron durante cuatro legislaturas, un total de casi catorce años (1982-1996); a ello les siguieron las dos legislaturas, casi ocho años (1996-2004), de Gobiernos del PP presididos por José María Aznar López; otras dos legislaturas del PSOE con los Gobiernos de José Luis Rodríguez Zapatero, durante casi siete años (2004-2011); y finalmente un nuevo Gobierno del PP desde diciembre de 2011, presidido por Mariano Rajoy Brey. De todos ellos sólo en cuatro de las once legislaturas el partido que apoyaba al Gobierno dispuso de la mayoría absoluta en el Congreso.

⁶ Lo recoge aunque de forma crítica Gavara de Cara, Juan Carlos, en “La reforma de la LOREG: proposiciones y alcance”, p. 7 del texto distribuido en un Seminario celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el 2 de diciembre de 2010, pendiente de publicación.

por entenderse asociado a regímenes dictatoriales o autoritarios. Así, se ha dicho que “no son conciliables con la concepción democrática de la representación”, y que “por lo general son instrumentos de una práctica dictatorial de dominación”⁷. No falta, sin embargo, alguna opinión autorizada como la de Giovanni Sartori que entiende que si el premio es reducido y se limita a proporcionar la mayoría absoluta a la formación electoral más votada puede resultar conciliable con un sistema democrático si con ello se pretende evitar una excesiva fragmentación política, alentando los procesos de coalición. Se trataría de una cuestión, “basada en el interés y la conveniencia”⁸. Con todo, el propio Sartori pone de relieve que este procedimiento, no impide que posteriormente se pueda romper la coalición y se mantenga la fragmentación partidaria una vez obtenidos los beneficios de la coalición⁹.

En el Derecho Comparado de los Estados democráticos, tras algún intento frustrado¹⁰, se han introducido algunas modalidades en Italia y Grecia. En Italia, la Ley nº. 270 de 21 de diciembre de 2005 reintrodujo en las elecciones a la Cámara de Diputados la elección en circunscripciones plurinominales con listas cerradas, sistema proporcional y una barrera electoral. Pero además, establecían un premio a la coalición electoral que tuviese el mayor número de votos, de manera que ésta automáticamente obtendría el número de escaños suficiente para alcanzar el 55% de los escaños.

En las elecciones al Parlamento helénico la prima es fija, pues la formación electoral más votada en el conjunto de las 56 circunscripciones existentes (48 plurinominales y 8 uninominales) obtiene 50 escaños de los 300 que integran el Parlamento.

⁷ Nohlen, Dieter: “Sistemas electorales del mundo”, Centro de Estudios Constitucionales”, Madrid, 1981, p. 359. Recoge el citado autor las medidas en esa línea en la Italia fascista, en Rumanía en 1926, y en el Paraguay de Stroessner (p. 359 a 363).

⁸ Véase en Sartori, Giovanni: “Ingeniería constitucional comparada”. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 18-21.

⁹ Ob. Cit, p. 21.

¹⁰ Fue una de las propuestas realizadas en el seno de la Comisión Bicameral constituida para la reforma de la Constitución italiana, en la que se proponía un premio de mayoría para las listas electorales de la coalición triunfante, a la cual iría el 60% de los escaños, repartiéndose el 40% el resto. Véase en Nohlen, Dieter: “Sistemas electorales y partidos políticos”, ob. cit, p. 391.

Entre ambos modelos parece preferible el italiano, porque al menos garantiza la mayoría absoluta, lo que no sucede necesariamente en el caso griego. Podría plantearse una versión más moderada, en la que el premio se limite a los supuestos en que una formación votada obtuviese un porcentaje mínimo de votos (entre el 35 y el 40%, por ejemplo) y la prima se limitara a adjudicar el número de escaños necesarios hasta obtener la mayoría absoluta de la Cámara.

La posibilidad de introducir una medida de esta naturaleza en España plantearía una doble dificultad. La primera se trataría de una objeción de orden constitucional: si esa opción puede conciliarse con la configuración constitucional de la provincia como circunscripción electoral. Podría quizás, para mitigar esta objeción, articularla manteniendo la actual distribución provincial de los 350 escaños existentes, utilizando la posibilidad que el art. 68.1 de la CE permite de ampliar el número de escaños (hasta 400) para esta finalidad. Se trataría de un premio que podría limitarse a los supuestos en que ninguna formación electoral obtuviese la mayoría absoluta de escaños –no sucedería, por ejemplo, en la actual legislatura- y siempre que la candidatura más votada tuviese un porcentaje mínimo de votos (entre 35 y 40%, por ejemplo). El premio podría consistir en otorgar a esa candidatura más votada los escaños necesarios para tener la mayoría absoluta en la Cámara.

La segunda dificultad es de naturaleza política, ya que la medida solamente podría beneficiar a los dos partidos nacionales más votados –PP y PSOE-, lo que con toda seguridad produciría el rechazo frontal tanto de los partidos nacionales minoritarios como de los partidos nacionalistas o regionalistas, que verían eliminada su posición política privilegiada en legislaturas sin mayoría absoluta de ningún partido, en que resulta necesario contar con el apoyo de alguno de ellos. Podría así denunciarse una quiebra del consenso que ha guiado las principales decisiones en esta materia.

Habría, no obstante, una hipótesis en que la adopción de una medida de esta índole pudiera no recibir una posición tan frontal por los partidos nacionalistas o regionalistas más votados en la respectiva comunidad autónoma y es que

formase parte de un pacto global en la materia que condujese a aplicar una solución análoga en el ámbito autonómico, opción que, claro está, mantendría el previsible rechazo del resto de formaciones políticas.

Llegados a este punto, no hay que olvidar que en materia electoral, aun cuando una mayoría superior a los 2/3 (que previsiblemente tendrían los dos partidos mayoritarios) está más que legitimada para adoptar una medida de esta naturaleza, es recomendable el mayor consenso posible cuando nos encontramos ante las reglas de juego para la legítima conquista del poder político¹¹. Los sistemas políticos se basan en un equilibrio de factores muy diversos que trascienden a las mayorías parlamentarias, por muy legítimas que estas puedan ser.

IV.- LA ARTICULACIÓN DE UN PARLAMENTO REPRESENTATIVO: LOGROS Y CRÍTICAS.

La otra gran función que debe cumplir todo sistema electoral es la de articular un Parlamento representativo. En este sentido, me parece que nuestro sistema electoral también ha recogido ciertos logros que deben reconocerse y que enunciaremos seguidamente:

1.- Las garantías electorales consistentes en asegurar que el derecho de sufragio sea universal, libre, igual, directo y secreto pueden entenderse aseguradas. Tan sólo se ha planteado alguna crítica respecto al cumplimiento del principio de igualdad del derecho de sufragio en dos aspectos, la distribución de los escaños entre las diferentes circunscripciones provinciales y las consecuencias que para determinadas formaciones políticas se han producido en la aplicación del sistema electoral. Ambos aspectos serán examinados de forma particular más adelante.

¹¹ Véase sobre ello lo que escribe Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “Sobre la reforma electoral”, incluido en la publicación “El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral”. Texto y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2009. p.

2.- La aplicación del sistema electoral ha permitido que el Parlamento refleje un pluralismo político y social indudable. Así, en la actual legislatura junto a cuatro partidos de ámbito nacional, han obtenido representación otros ocho de ámbito regional y de muy diverso signo. El pluralismo además se manifiesta en los debates y en la actividad parlamentaria, que reflejan posiciones diversas y enfrentadas. Debe tenerse en cuenta además que los Reglamentos de las Cámaras proporcionan una posición favorable a las minorías en los debates, al adoptar la figura del grupo parlamentario como parámetro de su organización y funcionamiento.

3.- Es también un hecho cierto que las elecciones al Congreso alcanzan una participación significativa, por regla general por encima del setenta por ciento¹².

4.- Las principales críticas, por tanto, se van a referir a una cuestión más difícil de calibrar como es si los ciudadanos se sienten representados en sus opiniones, convicciones o intereses por los parlamentarios electos. En este punto sí que existen diferentes estudios sociológicos que reflejan diferentes deficiencias en la relación entre representantes y representados. Entre ellas se suelen mencionar las siguientes:

-Un sentimiento de alejamiento del ciudadano respecto de sus representantes.

-Un excesivo control de los aparatos dirigentes de los partidos, tanto en la elaboración de las listas electorales como en el funcionamiento parlamentario, con una disciplina rígida muy superior a la existente en otros parlamentos democráticos.

-Una escasa cultura política deliberante, que se manifiesta tanto en las campañas electorales como en el funcionamiento general de las instituciones democráticas, en las que los debates no constituyen el núcleo de la vida política.

¹² En torno al 69% en 2011, casi 74% en 2008 y casi el 76% en 2004.

-La eliminación o reducción de instrumentos de control y fiscalización de la vida pública mediante la creación de administraciones independientes (agencias, empresas públicas etc.) que escapan del control parlamentario o la instrumentalización por los propios partidos de los órganos de control (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas etc.).

-Escasa transparencia de la vida pública, a pesar de que poco a poco se van dando pasos positivos.

Como es obvio, este conjunto de críticas tienen un carácter muy general y desbordan completamente el objeto de nuestro estudio, esto es, el sistema electoral. No obstante, alguna de ellas podría ser abordada con modificaciones relativas al sistema electoral o en conexión con este.

La primera de ellas, podría ser la de procurar una mayor personalización del voto mediante *el desbloqueo de las listas electorales*¹³. Se trata de una medida que el Consejo de Estado en su Informe sobre la reforma electoral propuso muy tímidamente, recordando que sólo España y Portugal mantienen el sistema de candidaturas bloqueadas¹⁴. No obstante, en el referido Informe se recogen argumentos contrarios a la apertura de las listas electorales, si bien la mayor parte de ellas se refieren más a las listas abiertas y no al desbloqueo de las listas cerradas. Me parecen que no faltan razones en apoyo del desbloqueo:

-Nuestros partidos políticos han adquirido ya un suficiente grado de madurez y desarrollo como para establecer un desbloqueo de las listas electorales. Este motivo que pudo tener justificación en 1977 no parece que pueda seguir manteniéndose en la actualidad.

¹³ El desbloqueo puede producirse de diferentes formas. Así permitiendo tachar nombres o reordenar la lista de candidatos, o utilizando votos preferenciales. Para mayor detalle, véase Nohlen, Dieter: "Sistemas electorales del mundo", Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 114 y 122.

¹⁴ Véase en el Informe "Sobre la reforma electoral", citado pág. 156-157.



-Las listas cerradas pero no bloqueadas mantiene la esencia del sistema electoral consistente en la naturaleza programática de la elección y la vinculación de los votantes al líder del partido –argumentos esbozados por el Consejo de Estado-. Los electores votan a una formación política y a su líder pero, si se establece el desbloqueo de las listas, pueden criticar e intervenir en las decisiones adoptadas por los aparatos dirigentes de los partidos al configurar las listas electorales. Permiten incentivar una mayor participación del elector.

-La escasa utilización práctica que la experiencia de las elecciones al Senado ha reflejado hasta ahora no resulta aplicable, no sólo por la menor relevancia política del Senado –en las elecciones al Congreso se vota qué formación política va a gobernar los próximos cuatro años, lo que no sucede respecto a la elección al Senado-, sino porque además, en el caso de las listas abiertas del Senado si no se vota al candidato de la formación política que uno prefiera se permite que sea el candidato de la formación rival quien obtenga el escaño; esto no sucede con candidaturas cerradas y desbloqueadas, puesto que el voto va a la formación política elegida, y el elector tan solo prefiere o elimina a alguno de los candidatos de ésta.

-El riesgo de corrupción y clientelismo a que puede dar lugar el desbloqueo de las listas electorales es menor que el que existe respecto de las listas abiertas y en todo caso es un riesgo que hay que correr a cambio de permitir un mayor control de los aparatos dirigentes de los partidos en la selección de los candidatos y una mayor participación de los electores.

-Finalmente, tampoco puede hablarse de una excesiva complejidad del procedimiento puesto que ésta sólo se refiere a los candidatos concretos que vayan a obtener escaño, no a la formación política a la que pertenecen éstos, ya que esta última recibirá los mismos votos que con el sistema actual.

A mi juicio, las dos objeciones de mayor peso contra el desbloqueo de las candidaturas son las siguientes:

-Que puede interferir en la “cultura política” de nuestros partidos, introduciendo personalismos y recelos mutuos, pudiendo romper los equilibrios de poder que se plasman en las listas de candidatos.

-La dificultad técnica de articular el voto preferencial o la indicación del orden de los candidatos en listas muy grandes, como sucede en las provincias con mayor población.

Hay otra posible modificación legislativa que no afectaría tanto al sistema electoral cuanto a la legislación relativa a los partidos políticos. Se trataría de reforzar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, consagrado en el artículo 6 de nuestra Constitución, con medidas que faciliten la participación de los militantes en la elaboración de las listas electorales, bien sea mediante un sistema de primarias o mediante algún otro procedimiento. Pero este aspecto excede de nuestro tema.

V.- LA CRÍTICA ACADÉMICA POR EL POSIBLE INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO A UN SUFRAGIO IGUAL.

A) El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral se detiene con detalle en la crítica que un sector de la doctrina académica ha planteado sobre la posible vulneración del principio de igualdad del derecho de sufragio. Esta posible vulneración se produciría por la distribución de escaños entre las diferentes circunscripciones provinciales en función de la población y la desigualdad en la proporción existente entre las provincias con mayor y menor población. Así, la relación entre población y escaños entre las provincias con mayor y menor población sería excesiva y supondría una vulneración del derecho de sufragio igual. El caso más extremo es el que se produce entre Madrid, con 6.081.689 habitantes y 35 escaños y Soria con 93.593 habitantes y 2 escaños¹⁵, lo que supone un coeficiente de representación de 0,74 y una relación de 173.762 habitantes por diputado en el caso de Madrid, y un

¹⁵Se reproducen los datos manejados por el Consejo de Estado que se refieren a 2008; en 2011 la circunscripción de Madrid ha incrementado un escaño.

coeficiente de 2,71 y una relación de 46.796 habitantes por diputado en el caso de Soria¹⁶.

Cita el Informe del Consejo de Estado los criterios que sobre esta cuestión recoge el “Código de buenas prácticas en materia electoral” aprobado por la *Comisión Europea para la Democracia por el Derecho* (Comisión de Venecia), aprobado los días 18 y 19 de octubre de 2002¹⁷. Dichos criterios, en la medida en que han sido apoyados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa¹⁸, deben entenderse como una recomendación al legislador nacional para que, si lo entiende oportuno y dentro de su tradición constitucional, procede a su incorporación. En el punto que aquí interesa se indica que “la desviación máxima admisible respecto de la norma de repartición no debería ser superior al 10% y, en todo caso, no debería exceder del 15% salvo circunstancias especiales (protección de una minoría concentrada, entidad administrativa con baja densidad de población)¹⁹. Es obvio que esos porcentajes se rebasan completamente en los ejemplos anteriormente apuntados.

B) Estos hechos, sin embargo, merecen las siguientes consideraciones:

a) La igualdad nunca puede ser aritmética en circunscripciones plurinominales conformadas mediante distritos administrativos preestablecidos. Esto resulta un hecho incuestionable puesto que al utilizar la circunscripción provincial necesariamente deben producirse diferencias en la relación entre población y escaños atribuidos a cada una de ellas. De lo que se trata es de que esas diferencias resulten razonables y no desproporcionadas.

¹⁶ Se toman los datos de las elecciones de 2008, conforme se recoge en el Informe del Consejo de Estado citado pág. 131.

¹⁷ La referida Comisión de Venecia es una entidad que reúne a expertos independientes y que actúa como colaboradora del Consejo de Europa.

¹⁸ El citado Código fue objeto de una Declaración del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 13 de mayo de 2004, en la que pedía a los Estados que lo tuvieran en cuenta y que, dentro de sus tradiciones democráticas nacionales, lo incorporaran a sus legislaciones.

¹⁹ Véase el apartado I.2. iv.

b) El propio constituyente ha querido esas diferencias al consagrar constitucionalmente criterios distintos del puramente demográfico para la atribución de escaños. Lo hizo al consagrar en las elecciones al Congreso conjuntamente la circunscripción provincial, una representación mínima por circunscripción, un número de diputados entre 300 y 400 y la utilización de criterios de representación proporcional en la circunscripción.

Además, lo hizo de forma expresa para dar plena cobertura constitucional al Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que fijaba en tres el número mínimo de diputados por circunscripción. Después la LOREG lo redujo a dos, disminuyendo esas diferencias entre población y número de escaños.

c) El Tribunal Constitucional, aunque no se ha pronunciado de forma directa sobre el problema, en su Sentencia 45/1992, en relación a las islas que constituyen el archipiélago de las Baleares, se refirió a la relación entre el número de escaños atribuido a éstas y su población, acuñando una doctrina de indudable interés para este tema:

-El legislador puede tener en cuenta otros valores o intereses constitucionales además de la relación entre población y escaños. En esa regulación lo importante es que “la diferencia de trato tenga una explicación razonable y no discriminadora”.

-Sólo las diferencias que sean “manifiestas, por notoriamente desproporcionadas, y arbitrarias, por ausencia de cualquier criterio objetivo o razonable” pueden considerarse como contrarias a la Constitución.

d) La aplicación de la anterior doctrina a nuestro caso nos lleva, a mi juicio, a desechar la tacha de inconstitucionalidad. Las diferencias de escaños entre las provincias más y menos pobladas pueden ser manifiesta pero no es arbitraria, pues atiende a criterios objetivos y razonables como son:

-La necesidad de conjugar los tres presupuestos constitucionales establecidos en el artículo 68 del texto fundamental: la circunscripción provincial, una



representación mínima por provincia y el criterio de representación proporcional en la elección en cada circunscripción. Cabe recordar que en la actualidad esa representación mínima es de dos escaños (en el caso de Soria); la posibilidad de reducirlo a uno, bajo mi punto de vista, resultaría contrario a estos presupuestos, no sólo porque uno nunca puede ser un mínimo por circunscripción, puesto que no cabe atribuir ningún escaño y en tal caso quedaría sin sentido dicho precepto constitucional, sino sobre todo porque con un escaño por provincia el sistema se convertiría necesariamente en mayoritario.

-El constituyente, por otra parte, ha elegido una división administrativa que tiene más de doscientos años de existencia y que, frente a lo que algunos aducen, en buena parte del territorio nacional tiene un importante arraigo tanto sentimental como de intereses comunes.

-La provincia como circunscripción simplifica el proceso electoral pues permite utilizar su organización administrativa, y además resulta neutral, evitando cualquier división artificial del territorio y los riesgos de manipulación a que puede dar lugar la creación artificial de distritos. Buena prueba de ello es que la provincia ha sido utilizada como circunscripción por la mayor parte de las Comunidades Autónomas en las elecciones a sus Asambleas Legislativas.

-Finalmente, cabe aducir que los supuestos extremos de desigualdad entre provincias más y menos pobladas pueden justificarse en una de las excepciones previstas en el Código de Venecia, a que nos referíamos antes: tratarse de entidades administrativas con baja densidad de población.

C) En cuanto a las posibles mejoras sugeridas en el Informe del Consejo de Estado, bajo mi punto de vista, algunas pueden dar lugar a mayores problemas de los que intentan resolver.

Así sucede con la propuesta del incremento del número de escaños en el Congreso, hasta 400, para incrementar los atribuidos a las provincias más pobladas y con un coeficiente de representación más bajo. Esta solución me

parece inoportuna en los actuales tiempos de crisis y la opinión pública la vería de forma muy crítica, máxime cuando con ello se pretende lograr un objetivo que puede no resultar tan patente para la ciudadanía

Por otra parte, como ya hemos indicado resulta de dudosa constitucionalidad la propuesta de reducir a un diputado el mínimo de escaños por circunscripción, puesto que llevaría a que alguna de las provincias sólo eligieran un diputado. Como hemos indicado antes, uno nunca puede ser un mínimo porque no es posible una cifra menor, razón por la que podría aducirse que con esa medida se estaría burlando la previsión constitucional. Pero además, en esas circunscripciones se establecería de hecho un sistema mayoritario contrario a lo previsto en el apartado 3 del artículo 68 de la Constitución, que exige que en cada circunscripción la elección se verifique atendiendo a criterios de representación proporcional.

Otras medidas propuestas como la de sustituir la referencia a la población de derecho en el momento de asignar los escaños por el número de electores, además de resultar discutible puesto que los diputados representan al conjunto de la población, no solo a quienes los eligen, me parece que su repercusión en el problema planteado es muy pequeña.

No faltan finalmente quienes proponen una reforma constitucional pretendiendo sustituir la provincia por la comunidad autónoma. Una decisión como ésta, además de la dificultad que supone toda reforma constitucional, tiene también argumentos contrarios, como son la de la consiguiente despersonalización del voto y el alejamiento del elector, creando unas listas amplísimas de candidatos similares a las que se producen en algunas elecciones autonómicas o en las elecciones al Parlamento Europeo. Por otra parte, como ya he indicado, si la división provincial pudo tener algún elemento artificial cuando fue diseñada por Javier de Burgos en 1833, en la actualidad, tras casi doscientos años de operatividad, se encuentra plenamente arraigada en la mayor parte del territorio nacional.

Por todos estos motivos, me parece que existen argumentos suficientes como para defender la distribución de escaños actualmente existente.

VI.- LA CRÍTICA DE LOS PARTIDOS NACIONALES MINORITARIOS Y DE UN SECTOR ACADÉMICO POR LOS EFECTOS DEL SISTEMA PROPORCIONAL EXISTENTE.

A) El Informe del Consejo de Estado hace mención también a esta crítica, defendida sobre todo por partidos minoritarios de ámbito nacional²⁰. Los hechos en los que se basa son los siguientes:

-El actual sistema electoral prima a los partidos más votados en cada circunscripción, produciendo una concentración de voto en ellos. Así, en las elecciones al Congreso de los Diputados, los dos grandes partidos (Partido Popular y Partido Socialista Obrero Español) desde 1996 tendrían una sobrerrepresentación entre el 8 y el 9,5%.

-El umbral medio efectivo de acceso a un escaño en el caso de los partidos minoritarios es de 10,2% de los votos en la circunscripción. Lo que implica que, como término medio, sólo si obtienen ese porcentaje mínimo alcanzan algún escaño en ese distrito.

-De hecho se produce una desproporción entre el número total de votos y el número de escaños alcanzados por los partidos minoritarios de ámbito nacional. Así, en las elecciones de 2011, la Coalición Izquierda Plural con 6,92% de votos obtuvo 11 escaños; UPyD, con 4,7% de votos, 5 escaños. Lo que contrasta con los partidos nacionalistas más votados, como CiU, que con el 4,17% de votos tuvo 16 escaños o el PNV, con 1,33% de votos alcanzó 5 diputados; y los dos partidos nacionales mayoritarios, el PP con 44,62% obtuvo 186 escaños, y el PSOE con 28,73% consiguió 110 diputados.

²⁰ Véase en el Informe sobre la reforma electoral ya citado, p.135 y ss.

B) Esta situación ha dado lugar a dos tipos de críticas, una de naturaleza política y otra de carácter jurídico constitucional.

En cuanto a la crítica política, ha sido sustancialmente sostenida por los partidos que entienden que se ven perjudicados por esta situación. Consideran que, por un lado se produce una situación de discriminación y desigualdad derivada de que con un mayor número de votos obtienen un menor número de escaños; y por otro lado que esta situación provoca un efecto psicológico, “el del voto útil” que los partidos mayoritarios utilizan para buscar la concentración de voto y la pérdida que puede suponer el voto dirigido a partidos que no alcanzan escaños.

Un segundo tipo de crítica tiene una mayor concreción técnico jurídica, ya que sostiene que los efectos de la aplicación práctica del actual sistema electoral al Congreso de los Diputados produce una inconstitucionalidad sobrevenida del todo el sistema por los efectos de “proporcionalidad inversa” que provocan en algunas formaciones políticas, lo que conculcaría la previsión constitucional del artículo 69.3 de utilizar criterios de representación proporcional²¹.

C) En relación a estas críticas cabe hacer las siguientes consideraciones:

-La situación producida es una muestra del denominado “efecto mecánico” de los sistemas electorales²². La utilización de un sistema proporcional en circunscripciones reducidas, como son la mayor parte de las existentes en el territorio nacional, tiende a beneficiar a los partidos más votados en cada una de ellas, produciendo un cierto efecto cuasi mayoritario²³. Se trata de un elemento consustancial a los presupuestos del sistema electoral diseñado por el constituyente, puesto que la opción por la provincia como circunscripción y la exigencia de reparto de los escaños entre todas ellas con un mínimo inicial,

²¹ Defiende este criterio Francisco J. Bastida en: “Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la LOREG. Propuesta para una reforma”, incluido en la citada publicación sobre el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, p. 705 a 734.

²² La denominación la utiliza el Consejo de Estado en su “Informe sobre la reforma electoral”, anteriormente citado, p. 143.

²³ Véase Nohlen, Dieter: “Sistemas electorales y partidos políticos”, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p. 51 ss.



hacen que los efectos proporcionales en el conjunto del sistema se vean reducidos.

-Se olvida, por otra parte, que no hay en puridad un solo proceso electoral sino que desde el punto de vista jurídico constitucional hay tantas elecciones como circunscripciones electorales²⁴. Por eso, creo que la suma total de votos obtenidos por cada formación política, aun cuando tiene una indudable trascendencia política, desde el punto de vista jurídico no puede representar un elemento que pueda conducir a sostener la inconstitucionalidad del sistema. Como hemos indicado antes, la decisión del constituyente es que la proporcionalidad se produzca en cada circunscripción provincial, no que los efectos globales de la suma de los resultados obtenidos en cada circunscripción tengan la misma proporcionalidad. Lo natural es que haya una tendencia hacia esa proporcionalidad, pero esa tendencia puede tener sus excepciones en supuestos como los anteriormente planteados.

-Además, no resulta tan claro que la cifra de suma total de votos de cada formación política sea tan homogénea como la que en ocasiones parecen sostener los defensores de esta tesis. Una misma formación política se puede presentar formando coaliciones con otras formaciones en algunas circunscripciones²⁵. Considerar que todos esos votos son tan homogéneos como los del partido o coalición que se presenta con la misma denominación y siglas en todo el territorio nacional no deja de tener un cierto punto de artificialidad. Y esto no es un mero formalismo jurídico como pudiera pensarse, ya que los partidos al utilizar diferentes formaciones electorales lo hacen partiendo de la ordenación electoral en circunscripciones provinciales y para buscar algún beneficio derivado de esas medidas. Beneficio que no puede

²⁴ Este es el motivo de que los resultados publicados por el Ministerio del Interior -que responden más a criterios políticos, agrupando los votos de las principales formaciones políticas aunque se presenten en distintas coaliciones- sean diferentes de los oficiales publicados por la Junta Electoral Central.

²⁵ En las elecciones de 2011, por ejemplo, el Partido Popular se presentó con diferentes coaliciones en Navarra (UPN-PP), en Aragón (PP-PAR) o en Extremadura (PP-EU). Lo mismo sucedió con Izquierda Plural que formó diferentes coaliciones en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

después olvidarse para pretender la homogeneidad de los votos alcanzados con diferentes denominaciones.

-Hay, por otra parte, instrumentos para evitar la dispersión del voto, como la creación de coaliciones electorales, que permiten buscar los efectos favorables de la concentración del voto.

-Finalmente, el llamado efecto psicológico del “voto útil” no ha impedido la irrupción de terceros partidos, como sucedió con el CDS en 1986, o con UPyD en la actualidad.

D) El Tribunal Constitucional ha tenido diferentes pronunciamientos relacionados con esta materia, de los que cabe extraer la siguiente doctrina:

-El principio de igualdad del voto no se extiende al resultado concreto de la manifestación de voluntad del elector, por lo que el único bien constitucional que pudiera quedar afectado es el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad del candidato consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución (STC 75/1985).

-La Constitución española “no ha pretendido establecer un sistema puro de proporcionalidad sino una orientación o criterio tendencial, porque siempre su puesta en marcha quedará modulada o corregida por múltiples factores del sistema electoral”. “Cualquier concreción o desarrollo normativo, para hacer viable su aplicación, implica necesariamente un recorte a esa pureza de la proporcionalidad abstractamente considerada” (STC 75/1985, FJ 5).

-Sin embargo, “las correcciones o modulaciones deben fundarse en fines u objetivos legítimos” (STC 193/1989, FJ 6).

-Las correcciones en la proporcionalidad son discriminatorias cuando las diferencias son excesivas y no se encuentran razonablemente justificadas en atención a la finalidad perseguida. Deben, en consecuencia, concurrir “una

situación notablemente desventajosa” y “la ausencia de un criterio objetivo y razonable” que lo justifique (STC 4/1992, FJ 2).

E) En nuestro caso, bajo mi punto de vista, la aplicación en la doctrina reseñada en el apartado anterior conduce a un resultado análogo al de la crítica a la igualdad del poder de voto del elector. Aun cuando pudiera mantenerse que las diferencias son excesivas, están justificadas razonablemente en criterios objetivos. Por una parte, porque se trata de un efecto mecánico derivado de la configuración del sistema electoral sobre la base de la circunscripción provincial en la que muchas de éstas eligen un número reducido de diputados. Por otra, porque la proporcionalidad establecida por nuestro texto constitucional es respecto de la elección en la circunscripción provincial, no en cuanto a los efectos que desde la perspectiva de la proporcionalidad pueda tener en los resultados globales obtenidos por cada formación política. Finalmente, porque se trata de criterios de carácter objetivo establecidos desde el comienzo de la transición democrática, antes de conocer los resultados que cada formación política podía obtener en ese momento, criterios que por otra parte se han extendido a las elecciones celebradas en otros ámbitos, autonómico y local.

F) Este juicio sobre la constitucionalidad del sistema no impide que pueda resultar conveniente su modificación en aras de acentuar la proporcionalidad en los resultados finales, tal y como se plantea por los críticos al sistema. Pero en este caso estaremos hablando de la mayor o menor conveniencia política de su modificación, no de la posible inconstitucionalidad del sistema.

Lo cierto es que las diferentes propuestas realizadas para mejorar la proporcionalidad del sistema plantean dificultades que no pueden desdeñarse. Así sucede, por ejemplo, con la propuesta de reformar la Constitución para sustituir la circunscripción provincial por la autonómica, medida a la que ya nos hemos referido en el apartado anterior, al que nos remitimos.

Sin necesidad de reformar la Constitución, se han apuntado principalmente dos medidas. La primera consistiría en limitar a un escaño el mínimo provincial.

También a este punto nos hemos referido con anterioridad, ya que, a diferencia de lo que sostuvo el Consejo de Estado en su Informe sobre la reforma electoral²⁶, entiendo que es de dudosa constitucionalidad por los motivos que indicaba al tratar la crítica sobre la desigualdad del poder de voto de los electores.

La segunda medida propondría sustituir el método D'Hondt por otros criterios que acentuasen la proporcionalidad. La mayor dificultad de una medida de esta índole es que probablemente nacería “con nombres y apellidos”, esto es, que favorecería a unos partidos y perjudicaría a otros, rompiendo la neutralidad del sistema actual que, con todos sus defectos, se mantiene de forma general en la mayor parte de los procesos electorales en España. Es cierto que cualquier cambio en el sistema electoral hace que resulten difíciles de prever sus consecuencias, ya que puede producir reacciones diferentes en los electores²⁷. Pero no es menos cierto que, al menos a priori, existe la percepción de que previsiblemente una medida de este tipo actuaría en perjuicio de uno o de los dos partidos mayoritarios, lo que la hace escasamente viable.

Pero es que además, debe tenerse en cuenta el riesgo que puede tener un excesivo “proporcionalismo”, en particular si tiene como consecuencia una mayor fragmentación política del Parlamento que pueda acarrear problemas para la gobernabilidad del país. Como decíamos al principio de nuestra exposición, el sistema electoral debe procurar mantener un equilibrio entre sus dos funciones esenciales, la articulación de un Parlamento representativo y la de permitir la formación de gobiernos estables dentro de una alternancia periódica del poder. Una polarización excesiva hacia cualquiera de estos dos polos no debe realizarse en detrimento del otro puesto que tanto uno como el otro permiten el funcionamiento más estable y eficaz del sistema político.

²⁶ Op. cit. p. 145.

²⁷ Cfr. Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, “Sobre la reforma electoral”, publicado junto al ya citado Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, p. 688.

VII.- VALORACIÓN FINAL DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL.

De lo expuesto hasta aquí se deduce con nitidez que a mi juicio el sistema electoral español ha cumplido de forma razonable las funciones encomendadas a todo sistema electoral. Lo ha hecho de manera indiscutible en lo relativo a la gobernabilidad del sistema, permitiendo formar mayorías estables que han apoyado a gobiernos también estables, que han podido mantenerse durante la mayor parte de las legislaturas.

También desde la perspectiva de la representación, ya que, además de contribuir a la creación de un sistema de partidos políticos fuertes y con una razonable estabilidad, han permitido que el Parlamento refleje el pluralismo político y social existente. Es cierto que aquí es donde se han concentrado el mayor número de críticas, tanto en cuanto a la desproporción entre votos y escaños por la configuración de la provincia como circunscripción electoral, como respecto a las consecuencias desfavorables que para algunas formaciones políticas tiene esa configuración, o a la escasa personalización del voto con el sistema de listas cerradas y bloqueadas. No obstante, estas críticas no han socavado, me parece, la legitimidad del sistema electoral, reconocido de forma bastante generalizada²⁸.

¿Cómo es posible entonces que un sistema que parece que ha funcionado razonablemente bien haya tenido tantas críticas, sobre todo desde el mundo académico, y se hayan propugnado múltiples reformas? A mi juicio, quien mejor ha explicado la cuestión ha sido un experto académico foráneo que lleva muchos años dedicado al análisis de los sistemas electorales, Dieter Nohlen. Con sus observaciones concluiremos este trabajo.

²⁸ El reciente Informe realizado por la Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos de la OSCE con motivo de las elecciones generales celebradas el 20 de noviembre de 2011 realizan diversas sugerencias y recomendaciones para mejorar el sistema electoral pero no se pone en cuestión ninguno de los elementos esenciales. En la doctrina más relevante, Nohlen sostiene que “el sistema electoral español ha adquirido una legitimidad constitucional considerable” (lo hace en la página 1952 de la obra que se cita en nota siguiente. que se

En efecto, Dieter Nohlen ha apuntado el contraste entre el diseño teórico del sistema electoral español y su aplicación práctica. Respecto al primero, considera que la evaluación de este sistema lleva a un resultado “poco propicio” si se compara con otros sistemas electorales de representación proporcional: “cumple de forma poco óptima con la función de representación” (sobre todo por la desproporción entre votos y escaños en las circunscripciones provinciales), “más allá de lo supuestamente razonable con la función de la concentración” (por las mayorías que permite obtener a pesar de ser un sistema proporcional), “y para nada con la función de participación” (por la escasa personalización del voto)²⁹.

Sin embargo, como recuerda Nohlen, el sistema “está funcionando notablemente bien”, aclarando que “el mejor sistema electoral es el que se adapta mejor”, y en el caso español el sistema electoral “se ha adaptado bien a los retos de la transición y de la consolidación en España a través de la estructuración de un sistema de partidos políticos estable y legítimo debido a dos efectos de integración: primero, el efecto de integración de las minorías regionales o nacionalistas, entregando legitimidad al sistema”, y segundo, “por el efecto de concentración, favoreciendo a los grandes partidos a través de un efecto mecánico y psicológico, entregando gobernabilidad al sistema político”. Subraya finalmente el autor “el valor que tiene la estabilidad de las reglas de juego” y como las opciones críticas “pierden valor cuando el sistema vigente funciona bien”. Concluye señalando que sólo cuando se cuestione la legitimidad del sistema político será “oportuna o incluso inevitable una reforma del sistema electoral”³⁰.

²⁹ NOHLEN, Dieter: Génesis y evaluación del sistema electoral español, en la obra dirigida por FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (ed.): *The Spanish Constitution in the European constitutional context*. Madrid, Dykinson, 2003, p. 1953.

³⁰ Ob. cit. p. 1953-1954.

VIII.- CONCLUSIONES.

En este trabajo hemos examinado los logros y algunas de las críticas que se han hecho al sistema electoral al Congreso de los Diputados tras 35 años de funcionamiento. A continuación sintetizaremos nuestra exposición.

1.- Los elementos estructurales del sistema electoral al Congreso de los Diputados fueron diseñados durante la transición democrática por el Real Decreto-ley de 19 de marzo de 1977, siendo incorporados después al artículo 68 de la Constitución de 1978 y posteriormente desarrollados por la vigente Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Durante estos 35 años, ninguna de las diecisiete modificaciones de la LOREG ha afectado a esos elementos estructurales.

2.- La mayor parte de los elementos estructurales del sistema electoral al Congreso –circunscripción provincial, candidaturas cerradas y bloqueadas, método D'Hondt de atribución de escaños y barrera electoral- se han extendido a casi todos los procesos electorales existentes en España por decisión, bien del legislador estatal (elecciones al Parlamento europeo, a los Cabildos Insulares canarios y a los municipios de más de 250 habitantes), bien del legislador autonómico (elecciones a los Parlamentos autonómicos y a otros entes territoriales inferiores como Territorios Históricos, Consejos comarcales o insulares, etc...).

3.- Los motivos de esa extensión general son muy diversos, entre los que probablemente concurren desde la inercia característica en esta materia hasta la neutralidad que supone adoptar un sistema conocido y aplicado a otros procesos electorales, alejado por tanto de la sospecha que puede acarrear siempre la instauración de un nuevo sistema electoral. No obstante, en mi opinión, hay argumentos más de fondo que justifican el éxito y que se traducen en que este sistema ha sido un instrumento eficaz para cumplir las principales funciones que debe realizar todo sistema electoral.

4.- El logro más indiscutible del sistema electoral al Congreso de los Diputados es que ha contribuido a la formación de gobiernos estables, permitiendo no obstante una alternancia periódica en el poder. Durante estos años, y en particular desde 1982, los gobiernos han permanecido durante prácticamente toda la legislatura. Se ha producido también una razonable alternancia periódica en el poder, entre los partidos de derecha o centro-derecha y los de izquierda centro-izquierda, manteniéndose estos durante al menos dos legislaturas.

5.- La principal crítica que se ha realizado al cumplimiento de la función de gobernabilidad del sistema electoral ha consistido en afirmar que, aun cuando se han sucedido gobiernos estables, en algunos casos han sido gobiernos “débiles”, dependientes de minorías de ámbito regional, en el que la estabilidad se obtenía más por las dificultades prácticas de utilizar los instrumentos constitucionales de exigencia de la responsabilidad política que por la solidez de la posición gubernamental.

6.- Una de las modificaciones en el sistema electoral que podrían mitigar esta eventualidad de posible “gobiernos débiles” sería introducir un premio de escaños a la formación electoral más votada, procedimiento que, aun cuando en sectores doctrinales suscite dudas sobre su adecuación a la concepción democrática de la representación, ha sido recientemente adoptado en Italia y Grecia, como medio de evitar una excesiva fragmentación política, alentando los procesos de coalición. En nuestro caso, una medida de esta naturaleza plantearía una doble dificultad, de orden constitucional -si puede conciliarse con la configuración constitucional de la provincia como circunscripción electoral-, y de naturaleza política por el previsible rechazo tanto de los partidos nacionales minoritarios como de los partidos nacionalistas o regionalistas, lo que podría llevar a cierta quiebra del consenso constitucional que ha guiado las principales decisiones en esta materia. Aun cuando un acuerdo entre los dos principales partidos podría obtener una mayoría superior a los 2/3, es recomendable el mayor consenso posible puesto que nos encontramos ante las reglas de juego para la legítima conquista del poder político.

7.- Hay datos que permiten afirmar que el sistema electoral también ha contribuido a la formación de un Parlamento representativo. Son hechos ciertos que las elecciones al Congreso alcanzan una participación significativa, que la composición de la Cámara durante este tiempo ha reflejado un pluralismo político y social indudable, que se manifiesta en los debates y en la actividad parlamentaria, que reflejan posiciones diversas y enfrentadas. Las principales críticas en este punto se refieren a un posible alejamiento de los ciudadanos respecto a sus representantes, pero esta cuestión excede con mucho de los efectos de un sistema electoral. No obstante, hemos analizado los argumentos favorables y contrarios a una mayor personalización del voto mediante el desbloqueo de las listas electorales.

8.- Hemos examinado también la crítica planteada por un sector de la doctrina y recogida en el Informe del Consejo de Estado sobre la posible vulneración del principio de igualdad del derecho de sufragio por la desigualdad en la proporción existente en la atribución de escaños a las provincias con mayor y menor población. En mi opinión, existen argumentos suficientes, como los expuestos en este trabajo, para defender la distribución de escaños actualmente existente: la igualdad nunca puede ser aritmética en circunscripciones plurinominales conformadas mediante distritos administrativos preestablecidos y las diferencias de escaños entre las provincias más y menos pobladas se ajustan a la jurisprudencia constitucional en la materia pues aun cuando las diferencias pueden ser manifiestas, no son arbitrarias, pues atienden a criterios objetivos y razonables como son la necesidad de conjugar los tres presupuestos constitucionales establecidos en el artículo 68 de la Constitución (circunscripción provincial, representación mínima por provincia y criterio de representación proporcional en la elección en cada circunscripción).

9.- Las posibles mejoras sugeridas en el Informe del Consejo de Estado para mejorar el poder del voto del elector pueden dar lugar a mayores críticas y problemas de los que intentan resolver. Así, la propuesta del incremento del número de escaños en el Congreso hasta 400, particularmente inoportuna en los actuales tiempos de crisis; o la dudosamente constitucional propuesta de

reducir a un diputado el mínimo de escaños por circunscripción, puesto que podría aducirse que con esa medida se estaría burlando tanto la previsión constitucional del mínimo por circunscripción (previsión que se convertiría en superflua pues no es posible atribuir menos de un escaño a una provincia) como la que exige que en cada circunscripción la elección se verifique atendiendo a criterios de representación proporcional, al convertir en esas circunscripciones con un escaño el sistema electoral en mayoritario.

10.- Finalmente hemos analizado la situación de discriminación y desigualdad que algunas formaciones electorales minoritarias de ámbito nacional denuncian por el hecho cierto de que con un mayor número de votos que otras obtienen un menor número de escaños. En su vertiente jurídica, esta crítica ha llevado a algún autor al extremo de afirmar que los efectos de la aplicación práctica del actual sistema electoral al Congreso de los Diputados produce una inconstitucionalidad sobrevenida del todo el sistema por los efectos de “proporcionalidad inversa” que provocan en algunas formaciones políticas, lo que conculcaría la previsión constitucional del artículo 69.3 de utilizar criterios de representación proporcional. En realidad se trata de una muestra del denominado “efecto mecánico” de los sistemas electorales, que olvida que desde el punto de vista jurídico no hay un solo proceso electoral sino tantos como circunscripciones electorales. La decisión del constituyente fue que la proporcionalidad se produzca en cada circunscripción provincial, no que los efectos globales de la suma de los resultados obtenidos en cada circunscripción tengan la misma proporcionalidad, que es su consecuencia natural pero que puede tener sus excepciones en supuestos como los planteados. En fin, la aplicación en la doctrina de Tribunal Constitucional conduce a un resultado análogo al de la crítica a la igualdad del poder de voto del elector, pues aun cuando pudiera mantenerse que las diferencias son excesivas, están justificadas razonablemente en criterios objetivos, como los anteriormente expuestos.

11.- El juicio sobre la constitucionalidad del sistema no impide que pueda defenderse la conveniencia de la modificación del sistema para acentuar la proporcionalidad en los resultados finales, pero se tratará de una cuestión de

conveniencia política, no de constitucionalidad. Por otra parte, las diferentes propuestas hechas para mejorar la proporcionalidad del sistema plantean dificultades que no pueden desdeñarse. Así sucede, por ejemplo, con la propuesta de reformar la Constitución para sustituir la circunscripción provincial por la autonómica, que, a la dificultad que supone toda reforma constitucional, se añaden las consecuencias de despersonalización del voto y el alejamiento del elector que supondrían las listas autonómicas, o la circunstancia de que la división provincial, que bien pudo resultar parcialmente artificiosa cuando fue diseñada por Javier de Burgos en 1833, en la actualidad se encuentra plenamente arraigada en la mayor parte del territorio nacional. Sin necesidad de reformar la Constitución, se han apuntado otras medidas, como limitar a un escaño el mínimo provincial, a la que nos hemos referido con anterioridad, o la sustitución del método D'Hondt por otros que acentúen la proporcionalidad, lo que favorecería a unos partidos y perjudicaría a otros, rompiendo la neutralidad del sistema actual que, con todos sus defectos, se mantiene de forma general en la mayor parte de los procesos electorales en España. 12.-

12.- Hemos concluido sosteniendo que el sistema electoral español ha cumplido de forma razonable las funciones encomendadas a todo sistema electoral, recordando que en esa misma línea se ha pronunciado uno de los grandes conocedores de la materia (D Nohlen), quien ha afirmado que el sistema electoral se ha adaptado bien a los retos de la transición y de la consolidación democrática en España, mediante la estructuración de un sistema de partidos políticos estable y legítimo, integrando a las minorías regionales o nacionalistas, y a la vez favoreciendo gobernabilidad al sistema político”, subrayando “el valor que tiene la estabilidad de las reglas de juego”. Me parece que conviene recordar que un sistema electoral debe procurar mantener un equilibrio entre sus dos funciones esenciales, la articulación de un Parlamento representativo y la de permitir la formación de gobiernos estables dentro de una alternancia periódica del poder. Una polarización excesiva hacia cualquiera de estos dos polos no debe realizarse en detrimento del otro puesto que tanto uno como el otro permiten el funcionamiento más estable y eficaz del sistema político.



NOTA BIBLIOGRÁFICA

- BASTIDA, Francisco J. en: *“Proporcionalidad inversa en la representación e inconstitucionalidad de la LOREG. Propuesta para una reforma”*, incluido en la citada publicación sobre el Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral, p. 705 a 734.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *“Sobre la reforma electoral”*, incluido en la publicación *“El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral”*. Texto y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2009. p.
- GAVARA DE CARA, Juan Carlos, en *“La reforma de la LOREG: proposiciones y alcance”*, p. 7 del texto distribuido en un Seminario celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales el 2 de diciembre de 2010, pendiente de publicación.
- “Informe del Consejo de Estado sobre la reforma electoral”. Texto y debates académicos. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2009. p.
- MONTABES, Juan (Ed.) 1998: *El sistema electoral a debate*, Madrid, CIS / Parlamento de Andalucía.
- MONTERO, José R., GUNTHER, Richard et. Al. 1994: *La reforma del régimen electoral*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- NOHLEN, Dieter: Génesis y evaluación del sistema electoral español, en la obra dirigida por FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco (ed.): *The Spanish Constitution in the European constitutional context*. Madrid, Dykinson, 2003, pp. 1941-1956.
- NOHLEN, Dieter: *Sistemas electorales y partidos políticos*. 3ª edic. México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- NOHLEN, Dieter: “Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción”. En: *La reforma del Estado: Estudios comparados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1996. Págs. 69 a 111.
- SARTORI, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada: Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.



- PORRAS NADALES, Antonio J. (Ed.) 1996: *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid, Tecnos.
- VALLÉS, Josep M. y BOSCH, Agustí, 1997: *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona, Editorial Ariel.