

LOS SISTEMAS ELECTORALES ESPAÑOLES: EVALUACIÓN Y PROPUESTAS DE REFORMA

Antonio-Luis Martínez-Pujalte
Dykinson, Madrid, 2010¹

He tenido ocasión de ocuparme, hace algunos meses, de la crisis político-institucional que, en mi opinión, atraviesa hoy nuestro país. A falta de otro más adecuado, empleo la expresión “política posmoderna” para referirme a la política que hoy se practica, que considero caracterizada, entre otros por lo siguiente: “elude el debate, recurre a la confusión y el engaño y se gesta a espaldas de la ciudadanía” (P. SERNA, “Política posmoderna y crisis de la razón jurídica”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña* 13 (2009), págs. 1079-1096; la cita, en p. 1089).

Aun cuando las causas de esa situación son profundas y sobre todo de naturaleza moral y cultural, por lo que no pueden abordarse únicamente con remedios de carácter jurídico o institucional, no cabe duda de que el sistema electoral es una de las piezas de nuestra organización política sobre las que habría que actuar si se desea mejorar la calidad de nuestra democracia. En este sentido, parece completamente oportuno el reciente libro del profesor Antonio-Luis MARTÍNEZ-PUJALTE, que lleva a cabo una exhaustiva evaluación de los diversos sistemas electorales empleados en España en las diversas elecciones de ámbito nacional –Congreso, Senado, Corporaciones Locales y Parlamento Europeo–, formulando propuestas para la corrección de sus principales deficiencias. Se trata, además, de una evaluación rigurosa, contrastada y respaldada por un sólido aparato crítico. No es este, por cierto, el primer acercamiento a las cuestiones de la ingeniería electoral realizado por un filósofo del Derecho; si bien, en este caso, la perspectiva filosófica –que se refleja sobre todo en el primer capítulo, en el que se estudian las funciones del sistema electoral en el marco de la democracia representativa, así como su relación con la justicia y con la calidad de la democracia– se conjuga con un profundo conocimiento del Derecho electoral y de la dinámica electoral y parlamentaria, tal vez fruto de las diversas responsabilidades políticas desempeñadas por el autor en los últimos años. El libro –que es resultado de una investigación auspiciada por la Fundación Ciudadanía y Valores, presidida por otro filósofo del Derecho, Andrés OLLERO– cuenta además con un interesante apéndice, elaborado por el profesor Joaquín SÁNCHEZ SORIANO, catedrático de Estadística, que ofrece una exposición rigurosa y sintética de los aspectos matemáticos de los sistemas electorales.

Como se acaba de apuntar, el primer capítulo del libro aborda, entre otros aspectos, la relación entre el sistema electoral y la calidad de la democracia, lo cual resulta especialmente pertinente, por cuanto conecta de modo directo con las preocupaciones a que se hace mención al inicio de esta reseña. El autor parte del ideal de la democracia deliberativa, que define como aquella “en la que todas las decisiones políticas son

¹ Prólogo de Pedro GONZÁLEZ TREVIANO y apéndice de Joaquín SÁNCHEZ SORIANO.

adoptadas con miras al bien común; lo que exige que todos los sujetos que participan en tales decisiones formen su criterio y emitan su parecer sobre la base de argumentos racionales acerca del bien y sin influencia de sus intereses particulares” (pág. 39). Al respecto, su conclusión es que el sistema electoral puede efectivamente influir en la calidad de la democracia, sobre todo porque contribuye a crear las condiciones para el desarrollo de una argumentación racional; en su opinión, “tales condiciones son facilitadas en mayor medida por los sistemas electorales proporcionales, en la medida en que generan una mayor competencia política y hacen más difícil la formación de mayorías capaces de imponer sus opiniones de forma permanente” (pág. 43). Sin embargo, MARTÍNEZ-PUJALTE alude también a un factor que obstaculiza la deliberación, y que constituye ciertamente uno de los más graves defectos de las democracias actuales, y concretamente de la española: la disciplina de partido. El autor no deja de proponer, con todo acierto, algunas medidas para corregir esta deficiencia, tales como la libre participación en los debates parlamentarios de todos los diputados que lo deseen, un recurso más frecuente al voto secreto y una regulación expresa de los supuestos en que puede haber disciplina de voto y aquellos en los que se permite la libertad de voto de los parlamentarios (por ejemplo, por razones de conciencia). Aunque parece obvio que estas medidas tendrían un escaso impacto si no se completan con otras que aseguren una verdadera democracia interna en los partidos políticos, haciendo realidad el mandato contenido en el art. 6 CE; preocupación ésta de la que también se hace eco el libro, pero que queda sin desarrollar. En efecto: de nada sirve que los parlamentarios tengan una mayor libertad de acción si su inclusión o exclusión de las candidaturas obedece a la sola voluntad del aparato o del líder del partido de que se trate.

Por ello, sólo si se satisficiera la condición mencionada –una auténtica democracia interna en los partidos políticos- podría compartirse la crítica del autor a los mecanismos de expresión de preferencias entre los candidatos individuales, es decir, a lo que en la opinión pública se conoce en términos generales como “listas abiertas”. MARTÍNEZ-PUJALTE hace notar que tales mecanismos son escasamente utilizados por los electores –como se refleja en nuestro país en el caso del Senado-, por lo que se prestan a la manipulación de las elecciones por grupos de presión que deseen impedir la elección de candidatos que no les resulten gratos, práctica que con frecuencia fue utilizada en Italia por la Mafia. Por lo demás, para el autor “en las elecciones generales los candidatos optan principalmente entre programas de gobierno expresados por los partidos políticos, por lo que resulta secundaria la personalidad de los concretos candidatos al Parlamento” (págs. 57-58). Estos argumentos son correctos, pero no lo es menos que la combinación de falta de democracia interna e imposibilidad de intervención de los electores en la designación de los candidatos individuales implica, en último término, que la designación de los parlamentarios no es fruto de una decisión democrática, sino de la voluntad de las oligarquías de los partidos políticos. Si no se quieren introducir mecanismos de apertura de las listas, sería necesario al menos exigir un funcionamiento verdaderamente democrático a los partidos. Su ausencia, es desde luego, una de las causas de la crisis política actual y de la pérdida de confianza de los ciudadanos en las instituciones políticas que reflejan frecuentemente los estudios demoscópicos.

Entrando ya en la cuestión nuclear del libro, resulta particularmente sugerente la evaluación del sistema electoral empleado en la elección del Congreso de los Diputados, que arroja cuatro conclusiones básicas: a) el sistema electoral ha favorecido la estabilidad política y merece, por tanto, desde esta óptica, una valoración positiva; b) ha primado a los dos principales partidos, si bien se trata de una prima que el autor entiende moderada y aceptable; c) provoca una enorme desproporción en la representación de las provincias; d) ha perjudicado fuertemente a los partidos de ámbito nacional situados a partir de la tercera posición, otorgando en cambio una posición de ventaja a las formaciones políticas de naturaleza territorial y con el voto concentrado, es decir, a los partidos nacionalistas generalmente. Para corregir sus defectos, principalmente los dos últimos, el autor propone una reforma del sistema electoral –muy cercana a la que en los últimos tiempos vienen planteando IU y UPyD, que lógicamente serían hoy los partidos más beneficiados- que tendría tres elementos: modificar el mecanismo de asignación de escaños a las circunscripciones reduciendo de 2 a 1 el mínimo de Diputados por circunscripción; establecer una circunscripción nacional de 50 escaños; y sustituir la fórmula electoral D'HONDT por la fórmula SAINTE-LAGÜE, que permite una mayor proporcionalidad en la distribución de los escaños en las circunscripciones de magnitud más elevada. Pienso que se trata de una propuesta aceptable y realista, que podría ser asumida por los principales partidos políticos en tanto que no les perjudica de modo significativo; sin embargo, la principal crítica que cabe hacerle radica precisamente en que sus efectos serían levísimos, como se refleja en la simulación que ofrece el autor (p. 87): continúa otorgando una posición muy sólida a los partidos nacionalistas, si bien mejora ligeramente la de los partidos minoritarios de ámbito nacional. Ello es coherente con la valoración positiva del autor acerca de la contribución de los partidos nacionalistas a la gobernabilidad y estabilidad de España (p. 56), valoración que, a la luz de los acontecimientos de los últimos años, me parece cuando menos matizable.

Los frecuentes casos de transfuguismo en los gobiernos municipales, vinculados en muchas ocasiones a comportamientos corruptos, son el telón de fondo del capítulo tercero del libro, relativo a las elecciones municipales. En este campo mi acuerdo con el autor es completo. En efecto, el profesor MARTÍNEZ-PUJALTE pone de relieve acertadamente que el actual sistema electoral municipal, en cuanto instituye la elección indirecta del alcalde, propicia la inestabilidad de los gobiernos locales e incentiva el transfuguismo, amén de que no resulta plenamente coherente con la naturaleza de nuestro sistema de gobierno municipal, caracterizado por residenciar en el alcalde la mayor parte de las competencias y por configurar en consecuencia al alcalde como principal titular del poder municipal. Su principal propuesta es, por tanto, la elección directa del alcalde, para lo que plantea diversas fórmulas posibles, examinando las ventajas e inconvenientes de cada una de ellas, e inclinándose finalmente por una que combina la elección del alcalde y los concejales en una misma papeleta –para evitar que exista una absoluta heterogeneidad entre el alcalde y el pleno municipal, en otras palabras, que el alcalde no cuente con mayoría en el pleno municipal- con un sistema de dos vueltas. Siendo ésta u otra la alternativa que se elija –en mi opinión, tampoco resulta inadecuada la elección separada de alcalde y concejales, que ha funcionado

bien en Alemania-, pienso que en este campo sería deseable que los partidos políticos se pusiesen de acuerdo en modificar el actual sistema, que provoca con frecuencia que el candidato más votado no obtenga la alcaldía como consecuencia de pactos entre los partidos no siempre transparentes y manifestados a los electores, o que sea desplazado de ella por mociones de censura posteriores a las elecciones, normalmente asociadas a episodios de transfuguismo y corrupción.

Menor interés tiene, en mi opinión, el capítulo cuarto del libro, dedicado a las elecciones al Parlamento Europeo. El escaso número de escaños en juego impide, en efecto, excesivos cambios en la configuración del sistema electoral. El libro presta sin embargo una detenida atención a la posibilidad de establecer circunscripciones autonómicas en estas elecciones (pp. 133-144), para finalmente descartarla. Más sugerente es la reflexión acerca de la regulación de un procedimiento electoral uniforme para toda la Unión Europea, que ciertamente sería necesario, si bien es muy dudoso que ello, como estima el autor, incrementase la importancia política de estas elecciones y el índice de participación en las mismas. El verdadero motivo de la alta tasa de abstención en las elecciones europeas radica por el contrario, en mi opinión, en la enorme distancia existente entre los ciudadanos y las instituciones europeas, en la que influye a su vez, entre otros motivos, el complejo sistema institucional de la Unión, que en buena medida resulta ininteligible para los ciudadanos y, más aún, en la completa ausencia de un espacio público europeo que impide configurar a la Unión como una verdadera comunidad política. Esos problemas no se resuelven, ciertamente, tan sólo con un procedimiento electoral uniforme.

Finalmente, el libro se cierra con un brillante capítulo sobre el Senado. MARTÍNEZ-PUJALTE pone de relieve con acierto las principales anomalías que caracterizan la actual configuración del Senado: su deficiente legitimidad democrática –al ser elegido mediante un sistema electoral que distorsiona fuertemente los resultados- y su posición de absoluta subordinación al Congreso en la práctica totalidad de sus funciones, lo que parece hacer de él una institución en buena medida superflua o, al menos, carente de un perfil propio en el sistema institucional (y, desde luego, muy alejada de la naturaleza de “Cámara de representación territorial” que teóricamente le asigna el art. 69.1 CE). Deficiencias que sólo podrían resolverse mediante la reforma de la regulación constitucional del Senado, que debería afectar tanto a su composición –muy probablemente para hacer del Senado una cámara de elección indirecta por los Parlamentos autonómicos, como sugiere el presente libro- como a sus funciones –cuestión ésta a la que sólo alude de modo incidental MARTÍNEZ-PUJALTE, y que obviamente exige un desarrollo independiente.

El hecho es, sin embargo, que abrir el debate sobre la reforma constitucional ha supuesto siempre hasta el momento –permítaseme la expresión coloquial- abrir la “caja de los truenos”, es decir, dar paso a una sucesión de pretensiones heterogéneas sobre las más variadas cuestiones, evidenciando la imposibilidad del consenso. En particular, el debate sobre la reforma del Senado se ha mezclado siempre con el debate sobre el modelo territorial, dada la estrecha conexión entre ambos asuntos, por lo que no parece fácil adoptar como punto de partida, como propone MARTÍNEZ-PUJALTE, que

“la reforma del Senado no es una reforma de la estructura territorial del Estado” (p. 177): si se pretende convertir el Senado en una cámara autonómica, con funciones más relevantes en el ámbito de la política territorial, se está incidiendo evidentemente en la configuración del Estado de las autonomías. Por todas estas razones, discrepo del optimismo del autor de este libro: en mi opinión, la reforma constitucional es una empresa condenada al fracaso. Puede haber consenso en que el actual marco institucional no es el mejor, pero no cabe duda de que el actual marco institucional ofrece el mejor espacio de consenso.

En definitiva, se trata de un trabajo sólido, exhaustivo, y en todo caso muy útil y clarificador sobre algunos de los tópicos más relevantes del actual debate público. Además, lejos de limitarse a una evaluación descriptiva de nuestros sistemas electorales, plantea propuestas sugerentes y bien fundamentadas que sin duda merecen ser reflexionadas y discutidas.

*Pedro Serna Bermúdez
Catedrático de Filosofía del Derecho
Universidad de La Coruña*