



Jornadas sobre la reforma del sistema electoral español

Carlos Flores Juberías

(Profesor de Derecho Constitucional, Universidad de Valencia)

Aportaciones para el debate

1 El resultado de las todavía cercanas elecciones del 9 de marzo de 2008 pusieron de nuevo sobre la mesa la cuestión de la reforma de nuestro sistema electoral. No bien cerrado el escrutinio, tanto Izquierda Unida –severamente derrotada– como UPyD –recién llegada al escenario parlamentario– se apresuraron a poner de relieve la incongruencia que subyacía en el hecho de que la primera de estas formaciones hubiese obtenido apenas dos diputados con casi un millón de votos, y la segunda hubiese obtenido solamente uno con 303.000 sufragios, mientras que –se señalaba acusadoramente– el PNV se había hecho con media docena de escaños teniendo un puñado de votos menos que la formación liderada por Rosa Díez, y CiU había obtenido una decena pese a haber cosechado 200.000 sufragios menos que la coalición liderada por Gaspar Llamazares.

De entrada, valdría la pena no perder de vista que resultados de este estilo no han sido infrecuentes en nuestra democracia, en la que el avance de los *terceros partidos* de ámbito nacional es, por mor de la legislación electoral y de las tendencias bipartidistas subyacentes en nuestro electorado, sumamente difícil. Recuérdese, a modo de botón de muestra, que los casi 200.000 votos cosechados en 1986 por el Partido Reformista Democrático –la “Operación Roca”– no se tradujeron en un solo diputado; que los casi 380.000 logrados en 1982 por Unión Nacional no se concretaron sino en el solitario escaño logrado por su líder Blas Piñar en Madrid o –en fin– que a cambio de 604.000 sufragios, el CDS de Adolfo Suárez no cosechó en 1982 más que un triste par de escaños. Es por ello que, elección tras elección, se han levantado voces argumentando que nuestro sistema arrojado de manera habitual resultados que, *a priori*, parecen poco compatibles con la afirmación constitucional de que el sufragio es igual para todos, y contradictorios con lo que cualquier ciudadano de a pie deduciría de la fórmula “un hombre, un voto”.

Ahora bien: antes de demandar –como ya lo han hecho ambas formaciones– la necesidad de reformar durante esta legislatura la vigente ley electoral, convendría pararse un instante a pensar si de verdad vamos a querer –y, en tal caso, si parece plausible que vayamos a poder– llevar a cabo una reforma significativa de un sistema cuyos elementos definitorios se remontan no ya a la Ley Electoral de 1985, sino al Real Decreto por el que se regularon, allá por 1977, nuestras primeras elecciones democráticas. Y es que si el parlamento aspira a ser el rostro visible de la Nación a la que representa, la reforma del sistema electoral podría equipararse a una sustancial operación de cirugía estética, en cuyo caso convendría tener muy claro antes de ponernos bajo el bisturí del cirujano, a quién queremos parecernos, qué elementos de nuestro rostro queremos retocar, cuánto estamos dispuestos a que nos cueste, y en manos de quien vamos a confiarlos.

2 La última de estas preguntas tiene, en nuestro caso, una respuesta sencilla. La reforma del vigente sistema electoral pasa forzosamente por las manos del legislativo, de modo que el intento de plantear la cuestión ante instancias judiciales que en los días posteriores a las elecciones protagonizaron algunos dirigentes de Izquierda Unida no pasa de ser una ocurrencia sin pies ni cabeza, útil –a lo sumo– para diluir ante la opinión pública la responsabilidad por los pésimos resultados de la coalición. Pero esto obliga a reconocer de inmediato que las posibilidades de sacar adelante una reforma del sistema electoral que permita a los partidos minoritarios de ámbito nacional obtener un adecuado rédito de sus votos y reduzca la ventaja que el actual sistema brinda a los dos grandes partidos nacionales, son más bien escasas: si las leyes electorales las hacen y las deshacen los parlamentos, y –por definición– los partidos que en ellos ostentan las mayorías son aquellos que mejor han sabido servirse de las ventajas de la ley electoral existente, es poco probable que una alteración sustancial de la misma cuente con su apoyo. Los sistemas electorales tienden a perdurar en el tiempo como consecuencia del hecho de que quienes desean reformarlos no están en condiciones de hacerlo, y quienes podrían hacerlo no tienen incentivos para ello.

3 La pregunta de cuánto estaríamos dispuestos a pagar por la operación que estamos planteando obliga a reflexionar sobre cuán lejos estaríamos dispuestos a llegar para cambiar nuestro vigente sistema electoral. Y es que, aunque una parte importante de los problemas que se han venido apuntando deriven de la redacción de la vigente Ley Electoral, otros –y me atrevería a decir, los de más calado– hunden sus raíces en la propia Constitución. Es ésta la que limita a 400 el número de diputados, la que establece el criterio de reparto entre las circunscripciones, la que determina que éstas coincidan con las provincias, y –en el caso del Senado– la que establece la representación igualitaria de las provincias en nuestra supuesta cámara de representación territorial. Así las cosas, ni el establecimiento de circunscripciones de ámbito territorial más amplio –autonómico, por ejemplo–, ni el incremento del número de diputados por encima de los cuatro centenares, ni la creación de un distrito nacional único en el que se dirimiese una porción de los escaños para mejorar la proporcionalidad del actual sistema, tendrían cabida en una hipotética reforma, a menos que se quisiera dar el paso de alcanzar con ella al texto constitucional. Y esto, me temo, es una operación de las que no cubre el seguro.

4 Por supuesto, la pregunta clave en este asunto radica en cuál debería ser el objeto de la reforma, lo que a su vez obliga a preguntarse por cuáles son los supuestos defectos del actual sistema electoral que se desea eliminar. Y ahí es donde las discrepancias tardarán en aparecer lo que tardan en concretarse las primeras propuestas y en hacerse las primeras proyecciones. Porque si para unos la infrarrepresentación de las minorías resulta incompatible con las exigencias democráticas, es seguro que el PP y el PSOE no tardarán en apelar a la gobernabilidad, y a la conveniencia de que los gobiernos cuenten con el respaldo de mayorías sólidas y no hayan de depender para su estabilidad de los votos de partidos minoritarios que pretendan obtener en la mesa de negociaciones lo que no lograron sacar de las mesas electorales. A fin de cuentas, si resulta dudosamente democrático que una formación con casi un millón de sufragios no pueda siquiera formar grupo parlamentario propio, tampoco lo sería mucho que un partido con once millones de votos y 169 escaños hubiera de depender de ésta –o de otra todavía menor– para poder formar un gobierno estable.

5 En tercer lugar está la cuestión de cuál es la imagen ideal a la que deseáramos que se pareciera nuestro legislativo. Y a este respecto, me temo que los modelos que nos ofrece nuestro entorno más próximo aconsejarían no hacer experimentos insensatos con la legislación electoral. Y es que si las democracias más estables del continente cuentan, bien con sistemas electorales mayoritarios –a una sola vuelta en el caso de Gran Bretaña, y a dos vueltas en el de Francia–, bien con sistemas proporcionales dotados de amplias

cláusulas de barrera –nada menos que el 5% de los votos en el caso de Alemania–, los casos más notorios de proporcionalidad extrema –Italia desde 1946 hasta 1994 sería el ejemplo clásico– no se caracterizaron precisamente por su ejemplaridad. Y es que si en democracia hay algo peor que la dictadura de la mayoría, es el abuso de las minorías.

6 Ello nos lleva a la cuestión de la que partíamos y cuyo análisis previo quizás nos habría permitido obviar no pocas disquisiciones precedentes: me refiero a la de a quién interesa –más allá del pequeño gremio formado por politólogos y constitucionalistas– la reforma de nuestro actual sistema electoral. Es evidente que no a los dos grandes partidos de nuestro país, para quienes el actual sistema brinda una sustantiva prima representativa que ha contribuido no poco a estabilizarlos en el Gobierno, argumento que no es nada baladí –ni en términos políticos, ni en términos de, digamos, “calidad democrática”– cuando sucede que ambos dos han venido sumando conjuntamente en la última década entre el 80 y el 85% de los sufragios. Es evidente que tampoco a los principales partidos nacionalistas, para quienes la aritmética electoral nunca ha sido especialmente gravosa, y quienes a menudo se han encontrado en la ventajosa posición de servir de partido “bisagra” o socio necesario para la formación de mayorías parlamentarias estables. Por el contrario, la idea resultará vital para las formaciones extraparlamentarias que quizás con una ley más generosa podrían acceder a una representación parlamentaria testimonial: pero bastará con señalar que en nuestro país el porcentaje de votos sin representación rara vez sobrepasa el 4% de los sufragios emitidos, que éstos se disgregan entre una miríada de formaciones, y que éstas a menudo oscilan entre lo pintoresco y lo deleznable para comprender lo perfectamente prescindible de la exigencia. La exigencia de una reforma de nuestro sistema electoral quedaría así circunscrita –volvemos, pues, al punto de partida– a los “terceros partidos de ámbito nacional”, auténticas víctimas del actual sistema, que ven en él el principal obstáculo para pasar a ocupar la posición de bisagra que ahora están en condiciones de ocupar los nacionalistas del PNV, CiU, ERC o el BNG. El debate en torno a si procede o no la reforma de nuestro sistema podría, pues, reducirse al debate en torno a qué tipo de partidos –si los minoritarios de ámbito nacional, o los mayoritarios de ámbito regional– sería deseable que pudieran hallarse en esa posición de bisagra.

La segunda de estas posibilidades –la de que uno o varios de los grandes partidos de ámbito regional jueguen el papel de partido bisagra y coadyuven a la estabilidad de un gobierno encabezado bien por el Partido Popular, bien por el Partido Socialista– ha sido objeto de un sinfín de críticas, que han pintado con trazos coloristas la inacabable voracidad de éstas formaciones y la consustancial debilidad de los ejecutivos sustentados –secuestrados, dirán algunos– por sus votos. Pero no habría que perder de vista tres datos: el primero, que la sobrerrepresentación de las grandes formaciones nacionalistas ha sido habitualmente muy baja, que puestos a sustentar gobiernos éstas se han inclinado siempre por dar su apoyo al partido de ámbito nacional más votado –sin torcer, pues, la voluntad mayoritaria del resto de los españoles– y que, a fin de cuentas, lo que las ha colocado en esa especial posición de bisagra no ha sido otra cosa que la incapacidad de socialistas y populares a la hora de fraguar grandes pactos de Estado. En cuanto a la primera de esas posibilidades –la de que ese papel de bisagra del sistema político sea desempeñado por un partido minoritario de ámbito nacional, que desempeñe en España el papel que el FDP desempeñó durante décadas en Alemania– habría que señalar que mientras el futuro no traiga la consolidación de UPyD, la única formación de esas características sería Izquierda Unida, cuyas propuestas programáticas, liderazgo y arraigo electoral poco parece que vayan a contribuir a la gobernabilidad de nuestro país.

7 Quedarían por abordar al menos dos cuestiones de relevancia: una, la relativa a la forma de emisión del sufragio –la controvertida cuestión de las listas bloqueadas y cerradas por las que optó nuestro legislador– y otra la del encaje entre la reforma del sistema de elección del Congreso y el del Senado. En cuanto a la primera dos afirmaciones –

contradictorias entre sí en lo que hace a sus consecuencias– me parece que han concitado un amplio consenso. La primera, es que el uso de listas bloqueadas y cerradas empobrece nuestra democracia al limitar la capacidad de elección de nuestros ciudadanos, poner en manos de los estados mayores de los partidos un poderosísimo instrumento de control sobre su representación parlamentaria y reducir a índices microscópicos la independencia de criterio y la preparación profesional de nuestros representantes. Y la segunda, que la tendencia de nuestros electores a votar en función de fidelidades partidistas, propuestas programáticas y liderazgos carismáticos cambiaría bien poco si las listas bloqueadas y cerradas dieran paso a otros sistemas más participativos, como demuestra la absoluta coincidencia que elección tras elección se verifica entre el voto al Congreso y el voto a Senado –en donde, como se sabe, no existen listas–. Ello no obstante, entiendo que la necesidad de consolidar nuestros partidos y de dotarles de liderazgos fuertes que en su día justificó la opción por este modelo ha perdido ya su razón de ser, y que la introducción de mecanismos de voto preferencial contribuiría –no de manera radical e inmediata, pero si al menos de manera gradual– a regenerar nuestra democracia y a mejorar la calidad de nuestra representación parlamentaria.

8 Es sabido que la regulación del Senado, cuya configuración constitucional jamás ha satisfecho a nadie, lleva ya décadas en la agenda política del país y ha sido objeto de innumerables elucubraciones, numerosos debates parlamentarios, y no pocos estudios académicos de solvencia. A pesar de que el Presidente del Gobierno ha puesto recientemente de manifiesto su intención de dejar el tema aparcado –pese a que la reforma de la Constitución en este y en otros aspectos fue una de las promesas electorales de su campaña de 2004–, el asunto no debería ser descartado sin más. Y si en algún momento volviera a la agenda política, sería menester recordar que la interrelación entre la reforma del Senado –que necesariamente habría de afectar no solo a su composición, a su funcionamiento, y a sus competencias, sino también a su sistema de elección– y la reforma del sistema electoral para el Congreso serían asuntos indisolublemente ligados. Aunque, naturalmente, todo dependería de la profundidad y del sentido con el que se quisiera abordar la reforma del sistema de elección del Senado. Si se contemplase –como se ha sugerido– que la elección de los senadores se llevase a cabo no al tiempo que la de los diputados, sino a la vez que se renuevan los parlamentos autonómicos; o que la circunscripción electoral para el Senado fuese la Comunidad Autónoma; o que la elección de los senadores fuese indirecta, las repercusiones de este cambio sobre la dinámica de nuestras elecciones parlamentarias sería escasa, limitándose poco más que a la supresión de una de las dos urnas con las que los ciudadanos se topan a la entrada en sus colegios electorales, y a una sensible reducción del tiempo del recuento electoral. Pero si la reforma alcanzase a la misma fórmula electoral, introduciendo elementos de proporcionalidad en la elección al Senado, o si se alterase la representatividad global que cada comunidad autónoma tienen en estos momentos en la cámara alta para introducir un sistema de cálculo basado en criterios distintos de los actuales (esencialmente, el número de provincias con que cuenta, y solo secundariamente, su peso poblacional) es evidente que ello influiría decisivamente en el debate sobre el sistema electoral para el Congreso, cuando menos en lo relativo al criterio de reparto de escaños entre las circunscripciones.

Prof. Dr. D. Carlos Flores Juberías

Departamento de Derecho Constitucional
y Ciencia Política, Universidad de Valencia
Facultad de Derecho. Avenida de los Naranjos, s/n
46071 Valencia [España]
Tel.: (34) 96 382 8587. Fax: (34) 96 382 8119
e-mail: carlos.flores@uv.es