



JORNADAS SOBRE LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Madrid, 20 de febrero de 2009

Manuel Delgado-Iribarren
Letrado de Cortes

El profesor Martínez-Pujalte ha preparado una rigurosa y documentada Ponencia sobre la que se nos pide que con máxima brevedad exponamos nuestra opinión, tarea complicada, sin duda, porque en ella se tocan muy diferentes aspectos que necesariamente deben quedar para el debate. Me limitaré, por tanto, a hacer algunas consideraciones generales.

Es bien sabida la inercia existente en esta materia. Decisiones fundamentales adoptadas en la transición política española mediante normas con finalidad provisional -como el Real Decreto Ley de 4 de marzo de 1977- como la circunscripción provincial, las candidaturas cerradas y bloqueadas y la regla D'Hondt para la conversión de los votos en escaños, se han convertido en principios estructurales que no sólo se han mantenido respecto a su destinatario original -el Congreso de los Diputados-, algunas incluso constitucionalizadas, sino que incluso se ha convertido en regla universal.

La circunstancia de que cualquier modificación tenga, al menos inicialmente, unos beneficiarios concretos hace que ninguna pueda resultar completamente neutral. Así nos lo muestra el Ponente, con las consecuencias de una modificación de la circunscripción, del número mínimo de escaños, del incremento del número total de escaños o de adaptar la fórmula Saint-Lagüe. Todas tienen unos beneficiarios inmediatos y presagian la oposición, más o menos frontal, de los perjudicados. Por eso, es preciso, en primer lugar, valorar el coste de desgaste político con que cabe afrontar una reforma importante del sistema que casi siempre acarrea perjudicados, y ponerlo

en relación con los beneficios que puedan obtenerse. Dicho más llanamente, ¿qué beneficios pensamos obtener de una reforma del sistema electoral? y, a continuación, ¿merece la pena el desgaste que en términos de legitimación política puede producirse si hay una oposición fuerte de los perjudicados? Por eso, me parece poco recomendable abordar una reforma sustancial del sistema en la que los rechazos que produzca puedan ser compensados por la obtención de beneficios de cierto calado para el sistema político.

Lo puede ser, por ejemplo, aquella que pretenda limitar algunos de los efectos de nuestro bipartidismo imperfecto (los dos grandes partidos nacionales tienen entre el 85 y el 90 % de los escaños del Congreso de los Diputados, pero tienen en la mayor parte de los casos que recabar el apoyo de otros partidos mucho más pequeños, generalmente nacionalistas o regionalistas, que se desenvuelven exclusivamente en el ámbito autonómico, y que se convierten en pieza clave para asegurar la estabilidad de los gobiernos; la ausencia de una cultura política de coaliciones hace además que no siempre sean transparentes los acuerdos políticos adoptados). Facilitar parcial o totalmente las mayorías para gobernar mediante la atribución de una prima en escaños al partido que haya alcanzado mayor número de votos en todo el territorio nacional sí puede ser una reforma sustancial, que además incentive gobiernos previsibles (al primar las coaliciones electorales) y estables. Esta opción admitiría diversas fórmulas (podría ser un número variable de escaños, hasta el límite constitucional de 50, de manera que la formación política más votada recibiera los suficientes en cada momento para alcanzar la mayoría absoluta) que podrían incorporarse a la ley electoral, pues el número reducido de escaños afectados no supone, a mi juicio, una distorsión sustancial de los dos presupuestos constitucionalizados: sistema proporcional y circunscripción provincial. Estas fórmulas beneficiarían a los dos grandes partidos pero las minorías nacionalistas, que previsiblemente se opondrían, podrían aceptarlas a cambio de poder incorporarlas en las elecciones autonómicas. Es cierto que esta opción tiene otros aspectos negativos, el principal, a mi juicio, la ausencia de una cultura política del “self-restraint” y la no muy satisfactoria experiencia existente hasta ahora de los gobiernos de mayoría absoluta. Por eso, la medida podía verse acompañada de otros límites.

Por el contrario, no me parece que nuestro sistema electoral adolezca de “una enorme desproporción en la representación de las provincias”, y menos que se “vulnera de modo flagrante el principio de igualdad de voto establecido por el art. 68.2 CE”, como sostiene el Ponente. Es la propia Constitución la que fija la provincia como circunscripción y la que establece el deber del legislador de asignar una representación mínima inicial (¿un diputado puede serlo?, ¿podría acaso tener menos? Por otro lado, si se fija en uno, el sistema se convierte en mayoritario, contrariamente a lo dispuesto en el art. 68.3 CE). Las diferencias existentes son naturales a partir de las dos previsiones constitucionales, y ambas deben conjugarse en la interpretación constitucional, sin que la proporcionalidad pueda ir en detrimento del distrito provincial.

Hay finalmente otras posibles reformas, que son más neutrales, aun cuando susciten el recelo compartido de las cúpulas de los partidos. Así sucede con un hipotético desbloqueo de las candidaturas. Conozco las opiniones escépticas sobre esta posibilidad, basándose sobre todo en la experiencia habida hasta ahora en las elecciones al Senado. Pero entiendo que esta posibilidad podría ser diferente respecto a la Cámara que detenta las principales potestades de control y de dirección política. Esta medida, además de permitir una participación política más activa del elector, también permitiría un control de las decisiones los órganos directivos de los partidos políticos sobre las candidaturas electorales.