

El sistema electoral a debate

JAVIER GUILLEM CARRAU

Letrado de Les Corts Valencianes.

Resumen

En el debate sobre el sistema electoral, para reforzar la legitimidad de las Instituciones, se ha planteado la introducción de elementos de corte mayoritario como el doble voto alemán, la modificación de las circunscripciones o el establecimiento de listas abiertas. Las propuestas de reforma del sistema electoral deben ser valoradas positivamente porque surgen en respuesta a las inquietudes ciudadanas y, a buen seguro, el debate que se está generando en torno a hacer el sistema más eficiente es enriquecedor.

Palabras clave: elecciones, sistema electoral, ciudadanía, partidos políticos, reformas.

Resum

En el debat sobre el sistema electoral, per a reforçar la legitimitat de les institucions, s'ha proposat la introducció d'elements d'estil majoritari com el doble vot alemany, la modificació de les circumscripcions o l'establiment de llistes obertes. Les propostes de reforma del sistema electoral han de ser valorades positivament perquè sorgeixen en resposta a les inquietuds ciutadanes i, de segur, el debat que s'està generant entorn de fer el sistema més eficient és enriquidor.

Paraules clau: eleccions, sistema electoral, ciutadania, partits polítics, reformes.

Abstract

The reform of the electoral system is under discussion. The goals are to increase the legitimacy of the Institutions by introducing elements of the majority system into the proportional one like the German double vote, the redistribution of the geographical circumscriptions or the opened lists. All proposals are to be assessed positively because they appear in reply to citizen interests and, for sure, the debate around ways of render it more efficient than now is always profitable.

Key Words: Ballots, Electoral System, Citizenship, Political parties, Reforms.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Influencia del sistema electoral sobre las fuerzas políticas.
- III. Modelo electoral español.
- IV. Conclusiones.
- V. Bibliografía.

I. Introducción

Afirmó Ortega y Gasset que la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral, el resto es secundario.

Como es conocido la influencia del sistema electoral sobre las fuerzas políticas es una de las características fundamentales de los sistemas electorales en las democracias representativas. El hecho de predicar un sufragio individualizado, universal, libre, igual, directo y secreto se complementa en estos sistemas con la consideración del mismo como expresión del principio de igualdad y de la consideración del individuo como ciudadano y expresión de la voluntad del cuerpo electoral.

Asimismo, en este contexto, se apunta que la organización del sufragio es otro factor relevante de influencia en la configuración de las fuerzas políticas en una democracia. Esta organización se articula por medio de la determinación un medio de control del cuerpo electoral (el censo) y la definición de las circunscripciones o distritos electorales.

De este modo, el sistema electoral, como instrumento de creación de la voluntad política del Estado, se convierte en la herramienta que compagina la oferta electoral de los partidos políticos y el sistema para determinar quién va a gobernar con dos criterios básicos: asegurar la gobernabilidad y la libertad de elección. Por ello, se afirma que las elecciones representan una doble vía de comunicación, en sentido ascendente (representatividad) y en sentido descendente (responsabilidad).

II. Influencia del sistema electoral sobre las fuerzas políticas

Biglino (2009: 11) subraya que el sistema electoral es la espina dorsal del Estado democrático y la actuación del pueblo a través de representantes es la forma más eficaz de encajar las piezas del Estado constitucional. No es solo la fórmula de convertir votos en escaños. En este sentido, se afirma que el estudio del rendimiento de un sistema

electoral tiene que referirse necesariamente a su influencia genérica sobre el funcionamiento del sistema político (Llera Ramo, 1998: 128)

En la misma línea, el Consejo de Estado (2009: 10) sostiene que la cualidad democrática de un Estado depende, en gran medida, de la capacidad del sistema electoral para generar adecuadamente la representación política de la sociedad. Allí donde el sistema electoral no funciona correctamente la propia democracia acaba resultando cuestionada. El régimen jurídico de las elecciones ha de responder a un doble imperativo: a) presentarse como un conjunto de reglas de juego igualitarias y neutrales para que la democracia a la que sirven no se vea cuestionada y conjurar el peligro de que quienes resulten perdedores en el juego electoral dejen por ello de acatar el resultado y no acepten seguir jugando bajo las mismas reglas; b) las elecciones deben generar un órgano que represente material y políticamente y no solo formalmente al cuerpo electoral. El derecho electoral por ello se considera parte de la constitución política material de un Estado democrático.

La influencia del sistema electoral sobre las fuerzas políticas ha sido objeto clásico de estudio académico. Entre otros, los clásicos Rae (1977) y Lijphart (1988) han identificado una serie de variables independientes (Estructura de voto, tamaño de la circunscripción y fórmula electoral) y otras variables dependientes (Proporcionalidad del resultado de la elección y el grado de multipartidismo). En función de las citadas variables estos autores afirman que los elementos que influyen en la proporcionalidad del resultado son la fórmula electoral y la la dimensión de la circunscripción. Como ejemplo de esta influencia, Torres del Moral (2009: 207) apunta que el sistema electoral influye tanto en las fuerzas políticas que hasta los hace desaparecer.

Vidal Prado (1995: 625) considera que la tesis de Duverger relativa a la relación directa entre el Sistema electoral y el Sistema de partidos– y que viene a determinar que cuando el sistema es mayoritario se tiende al bipartidismo o que cuando es proporcional la consecuencia es la existencia del multipartidismo– es, con carácter general, actualmente

menos considerada porque la realidad del Derecho comparado muestra que Estados con sistemas electorales muy parecidos y sistemas de partidos muy diferentes tienen resultados que no permiten confirmar la tesis de Duverger como regla general. Así, se pone como ejemplo, en los sistemas electorales de media mayor el caso de Suecia con 5 partidos y el de Austria con 2 o 3 partidos.

En consecuencia, la influencia del sistema electoral sobre las fuerzas políticas se traslada a la clase de representación o el problema de la circunscripción. En este punto, Sartori (1994) considera que Duverger (1950) suponía relación causal de una mera correlación. Nohlen (1961) y Bodgdanor (1983) apuntaron que existen más variables a tener en cuenta, no solo el citado binomio de circunscripción y clase de representación y, por ello, distinguen entre representación pura, proporcional impura, y proporcional con barrera legal. En cambio, Rae subraya el hecho de que todo sistema electoral prima a los partidos grandes y perjudica a los menores y especialmente en los sistemas mayoritarios.

En general, se afirma que todos los sistemas electorales suelen beneficiar al partido más votado y en ese proceso de adjudicación de escaños hay opciones de los electores que no obtienen representación final en los hemisiclos en función de los factores citados como la circunscripción, el tipo de representación, la existencia de las barreras electorales, etc.. Por ello, se dice que la mayoría de Parlamentos son producto del sistema electoral, más que de la voluntad de los electores.

El sistema de partidos y el sistema electoral se condicionan mutuamente. Ante un sistema de los de escrutinio mayoritario a 1 vuelta se reproduce un sistema de Bipartidismo. En un sistema de escrutinio proporcional, se da el Multipartidismo y una mayor fragmentación del electorado. Cuando el sistema es de escrutinio de media mayor, se da una menor fragmentación del sistema de partidos y un menor índice de proporción en el reparto de escaños. Por último, la mayor amplitud de la circunscripción influye en una menor proporcionalidad en la representación. Para Lijphart tiene más influencia en los resultados

el factor de la dimensión de la circunscripción que el de la fórmula electoral y, en su virtud, no aprecia una fuerte relación entre el grado de proporcionalidad y el de multipartidismo.

III. Modelo electoral español

En la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional, el modelo electoral de la Constitución Española y la Ley Orgánica de Régimen Electoral General se complementa con lo dispuesto en materia electoral en los Estatutos de Autonomía y las leyes electorales autonómicas. La permanencia y la continuidad son los caracteres de este modelo desde la transición. Igualmente, se define cierta homogeneidad entre normas generales y normas autonómicas y un relevante protagonismo de partidos políticos y la existencia de sufragios de diferente valor. Un botón de muestra de las peculiaridades del modelo, señaló Torres del Moral (2009: 218), es que frente a 2000 partidos registrados solo unos 12 habían conseguido escaños en las Cortes Generales en 2009.

El Consejo de Estado (2009: 154) destaca que la doctrina se ha manifestado en numerosos sentidos respecto a la existencia de sufragios de diferente valor. El sistema produce enojosas diferencias en el valor del sufragio (1 diputado en Madrid cuesta 174000 y en Soria 46000) y dota un excesivo protagonismo a los partidos políticos. En ese sentido, el Consejo de Estado propone elevar el número de diputados a 400, reducir la representación mínima inicial por provincia a un diputado; y que se calcule el número de escaños asignados a cada provincia con relación al número de electores inscritos en el censo y no en proporción a la población de derecho.

Con el fin de aumentar la proporcionalidad del sistema se ha propuesto sustituir la regla d'Hondt por una fórmula de escrutinio de efectos más proporcionales (Sanite lagë, Droop o Hare) y suprimir la barrera electoral del 3 % de los votos emitidos y establecer una del 5 por ciento estatal. Se propone considerar la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral, la supresión de la representación mínima

inicial por circunscripción, el establecimiento de una circunscripción nacional para la elección de parte de los diputados y la distribución de restos a nivel nacional para compensar las penalizaciones que sufren los partidos de implantación estatal menos votados. Para reforzar el poder del elector se propone cambiar el sistema de listas cerradas y bloqueadas por algo similar a lo existente en otros países de nuestro entorno conocido como voto preferencial.

Tras el 2006, Biglino (2009: 21) considera que alguna reforma estatutaria de 2006 han convertido los Estatutos en auténticos Códigos electorales con el fin de blindar el sistema electoral autonómico (paridad, debates electorales). En este sentido, Presno Linera (2007, p. 128) apunta cómo se incluyeron en el Estatuto aquellas disposiciones referidas a las elecciones autonómicas que se apartan de lo dispuesto en la LOREG.

Gavara de Cara (2003: 13) considera que las competencias autonómicas en materia electoral son originarias, derivadas directamente de la voluntad constitucional y establecida en los respectivos EEAA sin que puedan considerarse excepciones al régimen electoral general.

La doctrina ha realizado un análisis bastante homogéneo de la legislación electoral autonómica. Biglino (2009: 22, 39) afirma que el escaso ámbito dejado al legislador autonómico electoral ha supuesto críticas doctrinales pero no considera negativo el hecho de que hay principios comunes porque autonomía no significa necesariamente diversidad y la situación aporta estabilidad y permanencia. Presno (2007: 114, 135) apunta que el contenido es redundante, reglamentario y minimalista. Es estable puesto que ha garantizado la continuidad en el ejercicio del poder. En esta línea, Garrorena (2008: 68) sostiene que las leyes electorales autonómicas responden a un patrón similar (30 o 40 artículos en los que se concreta la circunscripción, la fórmula del recuento relativa al sistema proporcional y adaptar la LOREG a las elecciones autonómicas).

En este sentido, Gavara de Cara (2003: 9, 69) concluye que en los Estados compuestos la legislación electoral de los entes territoriales

con competencia en la materia, aunque no precise de homogeneidad y uniformidad, suele basarse en los mismos criterios porque es un acto normativo limitado.

IV. Conclusiones

La crisis actual ha puesto de manifiesto el desencanto de la ciudadanía, la fragilidad del principio de representatividad y el debilitamiento de las formas convencionales de la participación del sistema de partidos políticos.

Las iniciativas sobre buen gobierno, la modernización de las Administraciones y la autorregulación han quedado en entredicho por la propia crisis económica y financiera y por la ineficacia del sistema de «control y sanción» ante los incumplimientos de los gobernantes.

En el debate sobre el sistema electoral, para reforzar la legitimidad de las Instituciones, se ha planteado la introducción de elementos de corte mayoritario como el doble voto alemán, la modificación de las circunscripciones o el establecimiento de listas abiertas.

En un año cargado de elecciones, el abrir un debate sobre la reforma electoral puede ser considerado oportunista. No obstante, las propuestas de reforma del sistema electoral deben ser valoradas positivamente porque surgen en respuesta a las inquietudes ciudadanas y, a buen seguro, el debate que se está generando en torno a ellas es enriquecedor.

En dicho marco, aun a riesgo de caer en tecnicismos electorales, interesa contrastar las propuestas existentes sobre la mesa con los elementos del sistema que más influyen en la configuración de los Parlamentos en términos de representatividad y proporcionalidad.

Así, la introducción de algún elemento del sistema mayoritario, por ejemplo al estilo del doble voto alemán (a candidato y a partido), se considera positiva porque puede aproximar a representantes y representados.

Incluso, en ámbitos académicos, se afirma que cabe la posibilidad de introducir elementos de corte mayoritario a escala autonómica sin

reforma constitucional porque la proporcionalidad solo afectaría a las llamadas Comunidades históricas.

A este respecto, como ya apuntara Duverger, la relación entre sistema electoral y sistema de partidos, en un sistema mayoritario lleva necesariamente al bipartidismo. Esta tesis ha sido matizada por la propia realidad ya que hay Estados con sistemas electorales muy parecidos y sistemas de partidos muy diferentes. En todo caso, para abordar esta compleja cuestión se tendrá que poner especial atención a la reforma que, por mandato de su Tribunal Constitucional, se hizo en el sistema alemán en 2013 con el fin de favorecer a los partidos minoritarios.

En respuesta a la propuesta de introducir elementos de corte mayoritario en el sistema, en las elecciones a Cortes Generales se ha planteado el incremento de escaños del Congreso y el establecimiento de una circunscripción única, como en las elecciones europeas. La delimitación de las circunscripciones es clave en la evaluación de efectos políticos y del rendimiento del sistema electoral y la principal fuente de desigualdad y desproporcionalidad del mismo.

En esta línea, en 2009, el Consejo de Estado propuso elevar el número de diputados y considerar la Comunidad Autónoma como circunscripción electoral, con la supresión de la representación mínima inicial por cada una, el establecimiento de una circunscripción nacional para la elección de parte de los diputados y la distribución de restos a nivel nacional para compensar las penalizaciones que sufren los partidos de implantación estatal menos votados.

Estas propuestas podrían ser encauzadas también a escala autonómica en relación con el marco territorial de la elección, el número de escaños del Parlamento regional y los criterios de distribución territorial. Es necesario reconocer que la viabilidad de estas propuestas es complicada por las variables presupuestarias, funcionales y demográficas que conllevan.

Con el fin de mejorar la proporcionalidad, se ha propuesto reducir la representación mínima inicial por provincia a un diputado; y que se calcule el número de escaños asignados a cada provincia

con relación al número de electores inscritos en el censo y no en proporción a la población de derecho. Asimismo, en aras de una mayor proporcionalidad, podría cambiarse la conocida regla d'Hondt por una fórmula de escrutinio de efectos más proporcionales, suprimir la barrera electoral del 3 por ciento o establecer una del 5 por ciento estatal.

En el ámbito autonómico, existe cierto margen para que el legislador autonómico mejore la proporcionalidad revisando la fórmula de escrutinio o el porcentaje de la barrera electoral.

Otras de las propuestas se orientan a reforzar el poder del votante. Se propone cambiar el sistema de listas cerradas y bloqueadas por algo similar a lo existente en otros países de nuestro entorno que se conoce como voto preferencial en el que las listas están desbloqueadas o por un sistema de listas abiertas. Lamentablemente, poco se ha dicho sobre la incorporación de las nuevas tecnologías al proceso electoral o las posibilidades que ofrece el voto electrónico.

En definitiva, existe un haz de opciones de política legislativa que casan difícilmente con la importancia que el sistema otorga a los partidos políticos y a la gobernabilidad de las Instituciones.

No obstante, el refuerzo de la legitimidad de las Instituciones no solo depende del sistema electoral sino de un conjunto de etiquetas o «tags» como gobernanza, gobierno abierto, transparencia, ciudadanía responsable y democracia colaborativa que centran también los debates públicos de las sociedades democráticas avanzadas.

V. Bibliografía

- Biglino Campos, M. P.: «La legislación electoral estatal y el margen del legislador autonómico», en Gálvez Muñoz, L. A. (coord.), *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, 2009, pp. 11-42.
- Bogdanor, V.: «Conclusion: Electoral Systems and Party Systems», en Bogdanor, V., Butler, D. (eds.), *Democracy and Elections, Electoral*

- Systems and their Political Consequences*. Cambridge, Cambridge University Press, 1983.
- Consejo de Estado: *Informe sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general*. 2009, disponible en <<http://www.consejo-estado.es/pdf/REGIMEN-ELECTORAL.pdf>> [15.6.2010].
- Duveger, M. et al.: *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*. París, Armand Colin, 1950.
- Gálvez Muñoz, L. A.: «El derecho electoral de las CCAA: revisión y mejora», *Cuadernos y Debates*, 193, CEPC, 2009.
- Gavara de Cara, J. C.: «La homogeneidad de los regímenes electorales autonómicos», CEPC, 2007.
- Lijphart, A.: «The Political Consequences of Electoral Laws, 1945-1985. A Critique, Re-Analysis, and Update of Rae's Classic Study», *IPSA-Paper XIV World Congress*. Washington, D.C., 1988.
- Llera Ramo, F. J.: «Los rendimientos de los sistemas electorales en la comunidades autónomasel predominio del bipartidismo imperfecto», en Montabes Pereira, J., *El sistema electoral a debate : veinte años de rendimiento del sistema electoral español (1977-1997)*, 1998.
- Nohlen, D.: Begriffliche Einführung in die Wahlsystematik [Introducción conceptual en la sistemática electoral], en Sternberger, D., Vogel, B. (eds.), *Die Wahl der Parlamente und anderer Staatsorgane* [La elección de los parlamentos y otros órganos del Estado]. Berlín, de Gruyter, 1969, pp. 1-54.
- Presno Linera, M. A.: «Nuevos Estatutos de Autonomía con viejos sistemas electorales», *REAF*, 5, 2007, pp. 101-147.
- Rae, D. W.: *The political consequences of electoral laws*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- Rae, D. W.: «Análisis del sistema electoral español en el marco de la representación proporcional», en Rae, D. W., Ramírez, V., *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid, McGraw-Hill, 1993.
- Sartori, G.: *Comparative Constitutional Engineering*. Londres, MacMillan, 1994.

- Torres del Moral, A.: «Sistemas electorales y sistemas de partidos en las elecciones autonómicas», en Gálvez Muñoz, L. A., *El Derecho electoral de las Comunidades Autónomas: revisión y mejora*, 2009, pp. 205-256
- Vidal Prado, C.: *Resultados de la aplicación de diversos sistemas electorales en España (1977-1993)*. Pamplona, Digitalia, 1995.

