

LAS ELECCIONES EN ESPAÑA: ¿VOTOS IGUALES Y LIBRES?

Por RAMÓN SORIANO
y CARLOS ALARCÓN

SUMARIO

1. LA CRISIS DE LA IGUALDAD Y LA LIBERTAD POLÍTICAS DE LOS CIUDADANOS.—2. ¿SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIOS O PROPORCIONALES?—3. LA JUSTICIA ELECTORAL ENTRE EL RELATIVISMO Y LA MANIPULACIÓN ELECTORALES.—4. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: DONDE LOS VOTOS NO SON NI IGUALES NI LIBRES.—5. LA QUIEBRA DE LA IGUALDAD POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES: 5.1. *Sistema electoral español y factores de desproporcionalidad*. 5.2. *Sistema electoral español e igualdad política de los ciudadanos*.—6. LA QUIEBRA DE LA LIBERTAD POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES: 6.1. *Sistema electoral y listas cerradas y bloqueadas de los partidos políticos*. 6.2. *Sistema electoral y libertad política de los ciudadanos*.—7. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.—8. PROPUESTA. EL MEJOR SISTEMA ELECTORAL POSIBLE PARA ESPAÑA.—9. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA.—BIBLIOGRAFÍA CITADA.

1. LA CRISIS DE LA IGUALDAD Y LA LIBERTAD POLÍTICAS DE LOS CIUDADANOS

Vamos a pasar revista en este trabajo a dos cuestiones que están en boca de todos cuando se acercan las elecciones políticas, hasta el punto de que los partidos políticos, con gusto o disgusto, se ven obligados a plantearlas en sus programas. Son las cuestiones sobre si los votos de los electores valen lo mismo y si los electores son libres para votar a quienes quieran. En ellas está planteada la eficacia de dos derechos fundamentales —o manifestaciones de un mismo derecho fundamental—, el derecho fundamental a la igualdad política y a la libertad política. ¿Reconoce el derecho español la igualdad y la libertad de los ciudadanos en el momento transcendental del ejercicio de la soberanía en el que se elige a los representantes? La respuesta a esta pregunta es el objeto de las páginas siguientes, comenzando por el diseño del marco de la misma: la referencia inevitable a los sistemas electorales, pues de lo contrario tal respuesta aparecería descontextualizada y sería incomprensible para muchos.

2. ¿SISTEMAS ELECTORALES MAYORITARIOS O PROPORCIONALES?

El sistema mayoritario conlleva la elección del candidato que obtiene en su distrito o circunscripción la mayoría de los votos; el sistema proporcional comporta la asignación de los escaños proporcionalmente a los porcentajes de votos obtenidos por los candidatos. En consecuencia, los distritos o circunscripciones de los sistemas mayoritarios suelen ser uninominales; los del sistema proporcional: plurinominales. El primero de los sistemas facilita la personalización del voto y la estabilidad del gobierno, pues favorece a los grandes partidos. Es el sistema propio del mundo anglosajón: Inglaterra, Canadá, Australia, Nueva Zelanda... El segundo de los sistemas tiene por objetivo la representatividad de la voluntad popular, la conexión entre tendencias del voto y adscripción de escaños, la proporcionalidad entre la relevancia de las ideologías políticas presentes en los programas de los partidos (manifiesta cuantitativamente en los votos obtenidos) y la asignación de escaños.

La gran virtud del sistema proporcional es su justicia electoral. El sistema proporcional es más justo, porque intenta una relación proporcional entre porcentajes de votos de los partidos y escaños obtenidos por los mismos. Es menos justo el sistema mayoritario, porque no refleja proporcionalidad alguna, sino que consagra en cada distrito a un vencedor, aunque le separe escasos votos del resto de los candidatos, o el resto de los mismos haya conseguido una enorme cantidad de votos comparados con el escaso número de votos del candidato ganador. Este sistema no respeta a las minorías. En pocas palabras, en el sistema mayoritario hay un solo vencedor, un sólo partido, y todos los demás candidatos pierden los votos obtenidos. En el sistema proporcional hay un vencedor de las elecciones, pero el resto de los candidatos también participa en la parte que le corresponde en el reparto de los escaños. En el sistema electoral el pastel se lo come uno solo; en el sistema proporcional todos comen del pastel, unos más y otros menos.

El inconveniente del sistema proporcional es que permite una afluencia de partidos al Parlamento, poniendo en peligro la gobernabilidad. Sin embargo, hay que poner en cuarentena a esta crítica. Primero, porque las barreras en los porcentajes de votos obtenidos por los partidos arrojan a gran parte de partidos menores del Parlamento, con lo que la ensalzada gobernabilidad queda asegurada. Segundo, porque la experiencia electoral demuestra que no hay una relación directa entre sistema proporcional e inestabilidad política. A. Lijphart asegura que es falsa la creencia de que los sistemas bipartidistas hagan gobiernos más estables que los pluripartidistas (1995, 200). También J. R. Montero (1985, 64-65) discrepa de que la estabilidad del Gobierno sea indicativa de la estabilidad del sistema político y de que la duración del Gobierno sea significativa de eficacia política. Y D. Nohlen (1981, 143) afirma que puede haber estabilidad en el pluripartidismo e inestabilidad en el bipartidismo. Es la opinión de tres destacados expertos en ciencia y sociología electorales, con muchos trabajos empíricos en sus alforjas.

Por otro lado, podríamos decir que las virtudes del sistema mayoritario serían la de la personalización del voto o posibilidad de emitir un voto de preferencia entre

los candidatos y la contribución a la estabilidad política y la gobernabilidad, puesto que la experiencia constata que en estos sistemas obtienen representación los grandes partidos. Tiene en contra la falta de justicia electoral, pues no hay proporción entre escaños y votos para cada partido, caracterizándose por la enorme depreciación de votos que no obtienen representación (se suele elegir a uno de los candidatos en cada circunscripción y no cuenta el resto), por el abstencionismo que provoca entre los electores, ya que conocen las expectativas electorales y la inutilidad de gran parte de los votos a partidos menores (he aquí una contradicción entre la proximidad del candidato al elector y la abstención, sin embargo, de este último) y por la exigencia de una sociedad estable y homogénea, donde el sistema mayoritario sea una tradición consolidada, y que acepte como normal la dosis de injusticia electoral que supone este sistema.

3. LA JUSTICIA ELECTORAL ENTRE EL RELATIVISMO Y LA MANIPULACIÓN ELECTORALES

Una parte de los expertos en sociología electoral aduce que es difícil establecer reglas generales sobre la idoneidad de los sistemas electorales. Que hay variables que hacen que los sistemas sean mejores o peores según las circunstancias. Uno de estos expertos, D. Nohlen, insiste en sus trabajos (a modo de ejemplo 1981, 139) en que es necesario distinguir entre la legislación electoral y la sociología electoral, y que muchos incurren en el error de atribuir a la legislación lo que es obra de la sociología: de las variables históricas, económicas, culturales, etc. Explica algunos ejemplos de consecuencias electorales que no cabían esperar de determinadas leyes electorales (así, *v. gr.*, una normativa electoral proporcional puede terminar en un sistema político bipartidista).

Un sistema electoral depende de las características de la sociedad donde se implanta; el efecto positivo o negativo de un sistema está en relación con la morfología social. Una sociedad integrada y homogénea puede permitirse un sistema mayoritario, en el que se deprecian un alto número de votos inútiles por no obtener representación. Pero no una sociedad conflictiva, con grupos sociales polarizados, en la que es más conveniente un sistema proporcional en la medida en que recoge y traslada al Parlamento las diferencias sociales en porcentajes proporcionales de votos. En los sistemas mayoritarios los grupos menores no pueden alcanzar representación alguna, a no ser que se concentren en algunas zonas territoriales.

Hay una convención peregrina sobre la dificultad de encontrar el mejor sistema electoral; no hay un sistema mejor o peor, porque todos los sistemas electorales tienen sus ventajas e inconvenientes. Se dice que es una cuestión de gusto y preferencias opinables, no de justicia electoral, porque todos tienen su parte de justicia. Así dice R. Rose que «la consideración de "suficiente" respecto al grado de proporcionalidad de un sistema electoral —proporcional o mayoritario— es enteramente subjetiva, dependiendo del nivel de perfeccionismo deseado o de imperfección juzgada aceptable».

No aceptamos esta idea. Creo que la elección de un sistema electoral es una cuestión moral, que no hay sistemas inocentes y que es conveniente encontrar el mejor posible para nuestro país.

La elección de un sistema electoral es una cuestión moral. No vale cualquiera con la alegación de que todos tienen sus virtudes y defectos. Porque no todos hacen la misma justicia electoral. Aparte de que algunas de estas virtudes y defectos son más bien infundadas convenciones que realidades demostradas, como la creencia de que el bipartidismo es semejante a estabilidad política necesariamente, cuyo error ha demostrado un sociólogo electoral tan solvente como A. Lijphart (1995, 202). La cuestión moral se hace presente especialmente en el cambio de sistema electoral, cuando el cambio se origina para poner el nuevo sistema adoptado al servicio de los intereses de partidos concretos contra la voluntad de importantes sectores de la sociedad.

La falta de inocencia de los sistemas electorales es un hecho más que comprobado y asumido. La historia de los procesos electorales nos deparan auténticas perlas, algunas difíciles de superar, como la del sistema electoral francés de dos vueltas, ideado por los partidos políticos para impedir el avance del partido comunista: Al exigir este sistema mayoría absoluta en primera vuelta (que nadie conseguía) facilitaba las coaliciones en segunda vuelta de los partidos contra el partido comunista, aunque hubiera sido el partido ganador en la primera vuelta. He aquí una guinda que no necesita comentarios: en las elecciones de 1958 los comunistas obtuvieron 3.882.204 votos y diez diputados; los gaullistas 3.603.958 votos y ciento ochenta y nueve diputados. No se puede dar más por menos.

La ausencia de inocencia en las elecciones alcanza a todo el proceso; hay manipulación en la determinación de la población del distrito: ¿habitantes o electores?; manipulación en la delimitación geográfica del distrito: ¿interesa dispersar al adversario, concentrar a los nuestros?; manipulación en la magnitud del distrito: ¿muchos escaños, que aumentan la proporcionalidad entre votos y escaños, o pocos escaños, que aumentan la gobernabilidad de unos pocos partidos?

No todos los sistemas electorales son iguales; cada sistema incorpora su grado de justicia electoral y de manipulación. El reto está en encontrar el mejor sistema electoral posible para España. A ello conducen las reflexiones que vienen a continuación.

4. EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: DONDE LOS VOTOS NO SON NI IGUALES NI LIBRES

El sistema electoral español se concreta en los preceptos de la Constitución: 68.1 (un número de diputados del Congreso entre 300 y 400 y sufragio igual), 68.2 (circunscripciones provinciales con una representación mínima de cada provincia y resto de los escaños según criterio demográfico) y 68.3 (criterio de representación proporcional).

Estos preceptos constitucionales son completados con los arts. de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General: 162.1 (número de diputa-

dos fijado en 350), 162.2 (mínimo de dos escaños por provincia), 163.1 (fórmula D'Hondt, con un umbral mínimo de 3 por 100 de los votos en la circunscripción para que un partido pueda obtener escaño).

Resumiendo el cuadro de caracteres del sistema electoral español, y teniendo en cuenta la experiencia electoral habida, diríamos que presenta los siguientes factores: *a)* favorece a los dos partidos políticos más importantes y discrimina al tercero y cuarto (partidos en el ámbito del Estado), *b)* favorece a los partidos nacionalistas con peso en una Comunidad Autónoma frente a otros partidos con voto más numeroso, pero disperso, *c)* las provincias con escasa población están sobrerrepresentadas comparadas con las provincias muy pobladas, *d)* el índice de proporcionalidad es el más bajo de Europa, *e)* tiene una alta barrera electoral, que impiden a partidos con apoyo social significativo alcanzar un escaño y el desperdicio de un alto número de votos (sobre tres millones).

Estas características da como resultado que el voto del ciudadano de Soria que vota al partido ganador en las elecciones generales vale cuatro o más veces aún que el voto del ciudadano madrileño que vota al tercer o cuarto partido de ámbito estatal que consigue entrar en el Parlamento.

El sistema electoral español ha recibido frecuentes críticas por sus tasas importantes de desproporcionalidad, que en una palabra quiere decir que los votos no tienen el mismo valor, sino que éste depende de una serie de circunstancias, y que el coste en votos de los escaños es asimismo desigual (algunos necesitan más votos que otros). España se caracteriza por ser uno de los países con más alta tasa de desproporcionalidad. Algunos expertos sostienen que el sistema electoral español recoge los fallos de los dos sistemas electorales clásicos —el mayoritario y el proporcional— y ninguna de sus ventajas. J. R. Montero y R. Gunther (1994, 29) afirman que sería más apropiado llamar al sistema español «sistema mayoritario atenuado», en vez de sistema proporcional, como exige la Constitución, ya que los efectos de la aplicación del sistema se acerca más al sistema mayoritario que al proporcional. R. Rose (1983) dice aún más: el sistema electoral español es más desproporcional que los mismos sistemas mayoritarios. Lo que es decir mucho. No creemos equivocarnos al afirmar que tenemos el peor de los sistemas electorales de Europa con el agravante de que ha sido recientemente implantado en una sociedad que tuvo la oportunidad de elegir un sistema mejor. Que los sistemas electorales —dicen los expertos— son difíciles de cambiar.

Al alto índice de desproporcionalidad se une el mayor índice de desfragmentación de Europa, esto es, la mayor diferencia entre el número de partidos concurrentes a las elecciones y el número de partidos representados en el Parlamento. Este es un dato positivo para la gobernabilidad, pero muy negativo para el carácter representativo de la institución parlamentaria.

A pesar de estas numerosas y frecuentes críticas apenas se han producido cambios legislativos significativos en el sistema electoral español, que sigue rigiéndose sustancialmente por la Ley orgánica 5/1985, de régimen electoral general, y que ha sido reformada en pocas ocasiones y para asuntos de carácter técnico. Esto es debi-

do a que el sistema electoral es desproporcional en favor de los grandes partidos y éstos se niegan a reformar una ley que les beneficia.

De hecho, la citada y vigente Ley electoral de 1985 apenas en nada cambió el Decreto-Ley de elecciones de 1977, que ya consagró el sistema de desproporcionalidad vigente. J. M.^a Vallés y A. Bosch (1986, 24) exponen cómo los partidos de la oposición en el Gobierno de UCD exigieron un sistema proporcional, insistiendo en la falsa proporcionalidad del Decreto-Ley de 1977 sobre elecciones, y cómo después cambiaron su parecer admitiendo un sistema electoral que les beneficiaba. El PSOE, que antes de 1982 criticó el sistema electoral vigente desde 1977, cuando estaba en la oposición, al acceder al Gobierno con mayoría absoluta dio marcha atrás y no quiso reformar un sistema que claramente le favorecía, como anteriormente favoreció a la UCD (y posteriormente en las elecciones de 1993 cavó su propia tumba). Tampoco el PP ha querido tocar ni un ápice al sistema que, como partido mayoritario en el Gobierno, le favorece. A quien no favorece el sistema es a los ciudadanos, porque sus votos no tienen el mismo valor, sino que éste depende del tamaño de la circunscripción electoral y de la aplicación de la regla D'Hondt, entre otras circunstancias.

El sistema electoral español es criticado, en ocasiones a voces, pero sigue igual elecciones tras elecciones. Es un tema recurrente, que va y viene. El clamor crece cuando se acercan las elecciones y más aún momentos después de su celebración, debido a los pactos electorales *contra natura* y a que los ciudadanos advierten la injusticia del sistema confrontando votos y escaños de cada partido. Se advierte un mayor descontento en la opinión pública conforme cala en ella los desajustes electorales y la ausencia de un derecho al voto igual de los españoles. Hito importante del descrédito del sistema electoral en la opinión pública fue la conquista del Gobierno catalán por CIU con menos votos que el PSOE. Pero sobre todo los pactos poselectorales de los partidos políticos eligiendo alcaldes a quienes habían obtenido escasos votos de los ciudadanos.

5. LA QUIEBRA DE LA IGUALDAD POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES

5.1. *Sistema electoral español y factores de desproporcionalidad*

Se suele indicar como causa de la desproporcionalidad del sistema electoral a la famosa regla D'Hondt, pero ésta es sólo una de las varias causas concurrentes. Esta desproporcionalidad se debe a los siguientes factores:

a) El tamaño pequeño y desigual de las circunscripciones electorales —las provincias—, de manera que el voto no vale lo mismo en todas las provincias, al establecer la Ley electoral un distinto número de escaños por provincia y una representación mínima por circunscripción: dos diputados. La media de escaños de diputados por circunscripción electoral —6, 7 diputados— es de las más bajas de Europa. El tamaño pequeño de las circunscripciones es un factor de despropor-

cionalidad, porque la proporcionalidad mantiene una relación directa con la magnitud de las circunscripciones.

Si clasificamos las circunscripciones en cuatro tipos (I: 2 escaños; II: 3 a 6 escaños; III: 7 a 8 escaños; y IV: 9 y más escaños), tenemos que en las de tipo IV, poco numerosas (11), hay mayor proporcionalidad y en las de tipo II, muy numerosas (32), mayor desproporcionalidad.

b) La regla D'Hondt, que reduplica el valor de los votos de los partidos más votados, con lo que obtienen tasas de sobrerrepresentación (exceso en el porcentaje de escaños sobre el porcentaje de votos obtenidos), en tanto los partidos menos votados se perjudican con tasas de subrepresentación (defecto en el porcentaje de escaños sobre el porcentaje de votos obtenidos). Estas tasas contienen cifras importantes. Así en las elecciones generales de 1989 las tasas de sobrerrepresentación del primer partido fue de +10,4 en escaños, y la del segundo de +4,7; cada escaño costó al partido ganador 46.374 votos y al último partido con representación nacional 115.551 votos. En las elecciones generales de 1993 el CDS salió del hemicycle parlamentario como consecuencia de la tasa de subrepresentación, que afectó a IU con un -4,1, obteniendo el partido ganador una tasa de sobrerrepresentación de +6,7 (datos tomados de la documentación de A. Garrorena, *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, 1994).

En honor a la verdad hay que decir que la regla d'Hondt, por sí misma, no es tan mala como se asegura, porque su desproporcionalidad inicial, que contiene en mayor o menor grado cualquier regla, es acentuada sobremedida por otros factores, como la magnitud de la circunscripción electoral o la regla de reparto de los restos de votos. Nuestra ley electoral ha escogido el peor de los marcos posibles para desajustar hasta extremo insostenible la aplicación de la regla D'Hondt: la provincia como circunscripción y el reparto de los restos de votos según la media más alta.

c) El reparto de los restos de votos según la fórmula de la media más elevada. Se suele hacer poco hincapié en este factor, que muchas veces es decisivo. Se llama restos a los votos sobrantes tras la asignación de escaños aplicando la regla D'Hondt, según la cual se dividen los votos obtenidos por cada partido entre determinadas magnitudes. La elección en nuestro ordenamiento jurídico de la media más elevada en el reparto de los restos de votos, es decir, la atribución de los restos para obtener escaño a los partidos que obtienen medias más altas en el cociente votos/diputados, favorece a los grandes partidos, aumentando la sobrerrepresentación, que ya de por sí contiene la fórmula D'Hondt para estos partidos. En cambio, la opción de la fórmula del mayor resto, consistente en atribuir los restos de votos a los partidos que obtienen un mayor número de votos sobrantes o no computables, favorecería a los pequeños partidos y sería electoralmente más justa.

I. Torres del Moral (1997, 22) aduce que hubiera sido más conveniente la variante del resto mayor o proporcional pura, en razón de la pequeñez de las circunscripciones electorales y el número mediano de diputados. F. Pallarés (1981, 234-267), tras un estudio empírico de las elecciones de 1977 y 1979, concluye que

la aplicación del resto más alto en vez de la media más alta tiene como efecto una mayor proporcionalidad, aunque la fórmula sea más compleja

5.2. *Sistema electoral español e igualdad política de los ciudadanos*

El vigente sistema electoral consagra, pues, una evidente desproporcionalidad entre votos y escaños, que por un lado infla los votos de los grandes partidos y por otro desinfla los de los pequeños partidos; conduce a aquéllos hacia el bipartidismo y a éstos hacia la desaparición del hemicycle parlamentario, cuando a duras penas consiguen entrar en él. Algunos defienden este sistema porque asegura la gobernabilidad, pero la protección de ésta no debe llevar a la vulneración de un derecho fundamental como es la igualdad política: el derecho a un voto igual.

Este derecho fundamental es desvirtuado sustancialmente por la Ley general electoral, cuando por reglas matemáticas un voto de un ciudadano vale la mitad o la tercera parte del voto de otro ciudadano: que es lo que supuso (y por eso lo he consignado antes) el voto del último partido parlamentario de las elecciones generales de 1989 (un escaño = 115.551 votos) comparado con el partido ganador en estas elecciones (un escaño = 46.734 votos). Esto no es un criterio admisible de proporcionalidad, sino una infracción clara de un derecho fundamental de los ciudadanos, puesto que la voluntad del pueblo expresada en los votos en nada se corresponde con la distribución de los escaños en el Parlamento.

Por otra parte, el valor desmedido de ciertos votos se dispara al ser conjugados con la fórmula de la toma de decisiones políticas por mayoría parlamentaria, que da lugar a que un porcentaje reducido de votos permite la mayoría parlamentaria absoluta y las acciones y decisiones del Gobierno «absoluto» respaldado por tal mayoría. Así, en las elecciones generales de 1989, tan sólo un tercio de los votos comportó la mitad de los escaños del Congreso de los Diputados (175 escaños). No parece razonable que un Gobierno con mayoría parlamentaria absoluta (que le permite hacer lo que quiera) derive de los votos de una parte no significativa de los votos ciudadanos.

6. LA QUIEBRA DE LA LIBERTAD POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS ESPAÑOLES

6.1. *Sistema electoral y listas cerradas y bloqueadas de los partidos políticos*

Los partidos políticos concurrentes a las elecciones presentan a los ciudadanos unas listas de candidatos propios con un orden de preferencia, confeccionadas por la elite del partido, que los ciudadanos no pueden modificar en ningún sentido. Son listas cerradas, porque no pueden entrar en ellas otros candidatos, y listas bloqueadas, porque no puede ser cambiado el orden de prelación de los candidatos. El ciudadano se ve obligado a elegir una lista de un partido, tal como le viene dada, para introducirla en la urna. Ni puede cambiar el orden de los candidatos de la lista, ni mucho

menos votar a candidatos de distintas listas ofertadas por los partidos. Este es el procedimiento para el Congreso de los Diputados y las cámaras parlamentarias autónomas. El sistema del Senado es más abierto, a pesar de que es un órgano que no tiene la relevancia política del Congreso.

El voto libre del ciudadano, exigido por la Constitución, no es tal, a no ser que entendamos por libertad la pobre libertad de elegir una lista cerrada y bloqueada entre las ofertadas por los partidos políticos, y nada más. Pero este voto es aún menos libre si atendemos al proceso de selección partidista de los candidatos de las listas de los partidos: listas totalmente domeñadas (amañadas, prefieren decir algunos) y confeccionadas desde la elite de cada partido, sin un proceso interno democrático de selección de los candidatos; candidatos en cuya designación tiene más que ver su situación de poder dentro de la estructura del partido, y no sus méritos para ser un buen representante.

6.2. Sistema electoral y libertad política de los ciudadanos

El sistema de listas cerradas y bloqueadas tuvo su razón de ser en el proceso de transición política para fortalecer la funcionalidad y el prestigio de los partidos políticos, tan denostados por el régimen de la Dictadura del general Franco. Ahora, tras la experiencia democrática de dos decenios, no tiene justificación mantener tan cautivo el voto de los ciudadanos. Habría que arbitrar métodos para que el ciudadano se sienta más libre al emitir su voto y para que el representante electo se sienta más representante al haber sido elegido por las cualidades de su persona y no designado por la elite de su partido.

El proceso de liberalización del voto debe ir acompañado de un proceso de maduración electoral del ciudadano; difícil proceso porque los medios de comunicación contribuyen (en nuestra opinión nefastamente) a personalizar y centralizar la política y las elecciones en los líderes centrales de los partidos, con lo que se obtienen al final unas elecciones-espectáculo. La madurez electoral exige lógicamente y acompaña a la madurez cívica de los ciudadanos. Una responsabilidad compartida de los ciudadanos (para informarse y actuar reflexivamente) y de los medios de comunicación (para informar extensamente y acerca de la pluralidad de los candidatos, locales y nacionales) apoyaría el éxito hacia la puesta en marcha de un voto más libre de los ciudadanos.

Creemos que sería conveniente emprender el proceso de liberalización en dos etapas sucesivas en el tiempo. En la primera se desbloquearían las listas de los partidos (bloqueo que algunos expertos consideran inconstitucional), para que el ciudadano pueda cambiar el orden de preferencia (voto preferente) de los candidatos escalafonados por los partidos. En la segunda etapa las listas serían abiertas, al permitir que el votante pueda elegir entre candidatos de varios partidos, si lo desea.

Esta segunda etapa es la propia de lo que se conoce en el argot electoral como «panachage» o combinación de candidatos de distintos partidos. La «panachage» tiene la virtud de beneficiar a los pequeños partidos, como se ha constatado allí don-

de se ha permitido este método de votar, y de permitir a los electores votar a personas cualificadas y de su preferencia entresacándolas de las listas de los partidos, lo que tiene sentido cuando los programas de los partidos son en gran medida coincidentes, como suele suceder, primando las personas sobre los programas semejantes en el acto elector del ciudadano.

El voto preferente se está imponiendo en el derecho electoral comparado; es el sistema adoptado en la Comunidad Europea. Este voto reúne importantes ventajas: *a)* contribuye a la participación política, porque el ciudadano se siente más protagonista cuando se le permite elegir entre varios candidatos, y no simplemente ratificar una lista en cuya elaboración no interviene, *b)* fomenta la educación cívica, porque tiene que informarse y reflexionar antes de emitir el voto, acto que es meramente mecánico en las listas cerradas, *c)* especialmente en el voto preferente combinado contribuye a la democratización de los partidos políticos, que se preocuparán de ofrecer a los electores los mejores candidatos, meritorios y con prestigio en la opinión pública, relegando a los serviles «aparathic» desprovistos de méritos que tan bien saben medrar en los sistemas de voto bloqueado, como es el nuestro.

En tanto que el voto cerrado y bloqueado adolece de dos defectos: *a)* sustituye la confianza del ciudadano (que es la que debe de contar en las elecciones) por la confianza del aparato del partido en el candidato; a éste le importa poco la confianza que pueda suscitar en sus hipotéticos electores y mucho la confianza que pueda generar en sus auténticos «electores», la elite del partido; *b)* impide cualquier relación entre electores y representantes; ni los electores conocen al representante que votan, ni a éste le importa este conocimiento.

Por otra parte, el voto bloqueado, tal como se ha regulado en la ley electoral, es inconstitucional a nuestro juicio, porque se opone directamente a la elección libre exigida en varios preceptos constitucionales: 23.1, 68.1, 69.2. No hay libertad si el votante no puede elegir entre los candidatos, sino tan sólo ratificar las listas de los partidos, sin ni siquiera poder cambiar el orden de prelación de los candidatos de dichas listas. La contundencia de estos preceptos constitucionales —el primero de ellos perteneciente a la parte dogmática, rígida y superprotegida de la Constitución— y el hecho de que el voto bloqueado no se contemple en la Constitución, sino en la legislación (arts. 95 y 163.1 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General), nos permite defender la inconstitucionalidad del voto bloqueado. No hay en este caso (en contraste con otras cuestiones, como la proporcionalidad del sistema electoral) artículos constitucionales contradictorios, un supuesto de *contradictio in constitutione*, que templaría nuestra acusación de inconstitucionalidad. Se trata, por el contrario, de una clara contradicción entre la Constitución y una norma de menor categoría como es la ley electoral.

La acusación de inconstitucionalidad se ampara fundamentalmente en los preceptos constitucionales, que exigen la libertad del voto, pero también en otro que prohíbe el mandato imperativo para los representantes electos, o, dicho en positivo, la exigencia de una representación general de toda la nación por los elegidos, quienes representan a todos los ciudadanos y no a los partidos políticos, que les designa-

ron e incluyeron en sus listas. El voto bloqueado es contradictorio con este precepto constitucional, porque si el ciudadano vota bloqueadamente el representante elegido no puede representar a toda la nación, sino a quienes le eligieron en una lista de partido cerrada y bloqueada.

Algunos constitucionalistas, a pesar de todo lo dicho, se muestran escépticos sobre la posibilidad de un cambio en las actitudes sociales apáticas de los ciudadanos, si se implanta un sistema de listas abiertas. J. R. Montero y R. Gunther ponen el ejemplo del Senado español, donde «los votantes ignoran o desprecian las posibilidades que las papeletas del Senado les ofrecen para la expresión de sus preferencias a candidatos individualizados» (1994, 73). Caben varias objeciones a este escepticismo. Primera: el Senado no es un órgano atractivo; se sabe que sirve para poco y los votantes no se preocupan (la minoría) o ni siquiera saben que pueden votar con más libertad que en el Congreso. Segunda: no se ha llevado a cabo una suficiente información desde los poderes públicos o los partidos sobre el voto más libre del Senado. Tercera: la democracia española es todavía corta en el tiempo; la progresiva madurez cívica y electoral podrá ir cambiando los comportamientos electorales de los españoles con el paso del tiempo. Cuarta: en todo caso hay que darle al votante la libertad del voto preferente, aunque no lo ejerza, aunque sea una minoría la que se sirva de él.

También J. Santamaría afirma que no están demostradas las críticas contra las listas cerradas y bloqueadas y que tampoco están probados los beneficios que derivarían de la sustitución de estas listas; previene además contra la descohesión de los partidos y el clientelismo que podrían suscitar el desbloqueo de las listas y la regulación del voto preferencial (1994, 121). También estos argumentos son discutibles, porque habría que pronunciarse sobre qué pesa más en la balanza: la posible descohesión partidista y el clientelismo prevenidos por Santamaría o la centralización del poder, la falta de democracia interna, el clientelismo interior y exterior, la ausencia de libertad de voto de los ciudadanos, fomentadas por el vigente sistema de voto bloqueado. ¿Hasta qué punto una hipotética desunión de los partidos justificaría que los ciudadanos no puedan votar con libertad? ¿Hasta qué punto es preferente la potencial descohesión partidista provocada por el voto libre al mantenimiento de la dictadura de la elite de los partidos políticos consolidada por el voto bloqueado?

7. SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL Y JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

La jurisprudencia constitucional francesa ha considerado inconstitucional una desigualdad del voto de los franceses que superara el índice de 2,13, como ha descrito A. Sánchez Navarro (1998, 25-61). Sin embargo, nuestra jurisprudencia no se ha inmutado ni siquiera cuando la desigualdad del voto de los españoles ha llegado a un índice de 4.

Este contraste entre los tribunales español y francés muestra cuán tolerante es la jurisprudencia española con la desigualdad del voto de los ciudadanos españoles,

aunque hay que decir que nuestra jurisprudencia encuentra apoyos en las contradicciones de los preceptos constitucionales, en cuyo seno el principio de proporcionalidad es menoscabado por la pequeñez de la circunscripción electoral (la provincia), la asignación de un mínimo de escaños a las provincias y el escaso número de escaños, en tanto que en Francia la Constitución deja abierto el sistema electoral al legislador.

Creo que el mínimo de dos escaños por provincia fijado por la Ley electoral, cuando son pocos los escaños a repartir y muy desiguales en población las provincias entre sí, incurre en inconstitucionalidad; una reducción de dos a un escaño evitaría en gran medida la enorme desigualdad del voto de los españoles, teniendo en cuenta que las provincias españolas muy despobladas no justifican la asignación de dos escaños. Plantear la inconstitucionalidad del sistema electoral español desde el punto de vista de la proporcionalidad (que además algunos refieren a la provincia y no a todo el territorio estatal) contiene ciertas dificultades. Pero no así si el punto de referencia es la desigualdad del voto; voto que expresamente la Constitución exige que sea igual para todos los electores con independencia de la circunscripción electoral a la que pertenezcan (art. 68.1 de la Constitución, entre otros). Como indica A. Sánchez Navarro (1998, 123-126), esta vía, la de la igualdad del voto, no ha sido explorada por la jurisprudencia constitucional, cuya atención ha recaído en el criterio de la proporcionalidad, respecto al que el propio constituyente da una de cal y otra de arena. La vulneración del derecho al voto igual de los electores españoles debiera ser un nuevo camino a recorrer por el Tribunal Constitucional, más seguro, claro y exigente que el criterio de la proporcionalidad, y en él encontraría más sólidos argumentos para declarar inconstitucional una ley electoral que supera con creces la barrera de inconstitucionalidad ya indicada por la jurisprudencia francesa.

8. PROPUESTA: EL MEJOR SISTEMA ELECTORAL POSIBLE PARA ESPAÑA

Después de lo dicho hasta ahora es fácil colegir que el mejor sistema es el que combina igualdad y libertad del voto y estabilidad en el gobierno: el que permite el voto más igual y libre de los ciudadanos, sin que por ello se resienta la estabilidad política necesaria. El voto igual y libre trae como consecuencia que los escaños de los órganos de representación correspondan proporcionalmente a los votos obtenidos por cada partido y que los ciudadanos puedan emitir un voto de preferencia entre los candidatos. Por otra parte, los partidos con representación en el órgano no deben ser tan numerosos que impidan una mínima acción de gobierno, teniendo en cuenta, como se ha dicho, que es falsa la correspondencia que algunos establecen entre pocos partidos representados y estabilidad política. Los partidos no deben ser muy numerosos, pero tampoco escasos.

Voy a pasar breve revista a algunas de las alternativas propuestas para reformar y mejorar el sistema de elecciones de nuestro país, antes de apuntar nuestra propia

propuesta, dentro del título que encabeza este epígrafe: «el mejor sistema electoral posible para España».

M. Martínez Cuadrado (1983, 41 ss.) defiende una reforma electoral sin necesidad de un cambio constitucional: *a)* aumentar a 399 el número de diputados, que supone atribuir un escaño por cada 125.000 habitantes o fracción superior a 65.000; un descenso importante en la cifra de habitantes por escaño, que corregiría la gran desproporcionalidad existente; *b)* desglose de algunas provincias (17) en varios distritos, con respeto al número global de escaños por provincias y la atribución de restos de votos por provincias; con esta medida aumenta la libertad de voto de los electores y se reduce el alto número de diputados por partido en las provincias grandes.

A. Torres del Moral (1997, 26) da cuenta de un proyecto propio siguiendo el modelo alemán de la doble papeleta, que supone compaginar el modelo mayoritario con el proporcional. El votante votará en una papeleta a una lista de partido y en la otra a candidatos nominales. Los distritos tendrán un número de candidatos nominales según los escaños proporcionales que haya que elegir. La fórmula sería la siguiente: a circunscripciones de dos a seis escaños proporcionales corresponde un escaño nominal; a circunscripciones de siete a doce escaños proporcionales: dos escaños nominales; a las de doce escaños proporcionales: tres escaños nominales; a Madrid y Barcelona: cuatro o cinco escaños nominales. Se trata de un modelo en el que los escaños nominales son escasos comparados con los proporcionales.

V. Ramírez (1993, 92-93) también presenta como alternativa al modelo español un modelo mixto más semejante al modelo alemán que el anterior: una parte de los escaños según fórmula mayoritaria y otra parte según fórmula proporcional. La fórmula proporcional se aplica a las listas de los partidos. En los escaños proporcionales aboga por circunscripciones medianas, de seis a diez escaños, porque las pequeñas producen mucha desproporcionalidad y las grandes muchos partidos representados que impiden la gobernabilidad.

El modelo que más nos satisface, dentro de las carencias que todo modelo incorpora necesariamente presenta cierto parecido con el modelo denominado de «la doble papeleta», para conjugar libertad de voto y proporcionalidad.

Nuestro modelo difiere de los modelos de doble papeleta en un dato muy importante: en la papeleta no se elige para los escaños proporcionales una lista fabricada por el partido o agrupación, porque los escaños proporcionales también se surtirán de representantes votados en los pequeños distritos mayoritarios. Nos parece este dato de singular relieve, pues garantiza la libertad del voto del elector en los escaños (y no sólo en la mitad de ellos). Hasta ahora los modelos habituales de doble papeleta dividen a los escaños en dos partes: una para el sistema mayoritario y otra para el sistema proporcional; una parte para candidatos con nombres y apellidos en distritos en que se elige un candidato de entre los propuestos por los partidos; otra parte para la lista de los partidos en la que se elige no a un candidato, sino a una lista de partido, y cada partido obtendrá los escaños que le corresponda en función del porcentaje de votos obtenidos.

En realidad la propuesta considera como circunscripción electoral cada una de las Comunidades Autónomas y no la circunscripción única del Estado como circunscripción extraordinaria para asignar los escaños proporcionales, teniendo además en cuenta que en España existe un buen número de partidos nacionalistas no implantados en todo el territorio del Estado con voto concentrado en determinadas Comunidades Autónomas, cuyas posibilidades electorales se verían mermadas si la circunscripción para los escaños proporcionales es el Estado y no las Comunidades Autónomas, y sitúa la barrera electoral en el 3 por 100 en el territorio de la Comunidad, pues junto a la libertad e igualdad en el voto no hay que descuidar las condiciones mínimas para la gobernabilidad (facilitada por las barreras electorales).

Con estas correcciones se evita la fragmentación partidista o proliferación de un número alto de partidos o agrupaciones, que impedirían la gobernabilidad, y la marginación de los partidos nacionalistas de cada Comunidad.

La propuesta consiste en unir la proporcionalidad con la elección personalizada de los candidatos: un voto libre e igual de los ciudadanos, además de permitir las condiciones mínimas para la gobernabilidad. El sistema ideal es el que permite al elector elegir a su candidato en circunscripciones pequeñas y que ello no sea óbice para que exista una proporción entre los votos obtenidos por cada partido y los escaños.

El procedimiento a seguir sería el siguiente. Se dividen cuatrocientos escaños del Congreso de los Diputados en doscientos mayoritarios y doscientos proporcionales. Como consecuencia habrá doscientas circunscripciones de ciento sesenta mil electores sobre un censo electoral de 32 millones de electores. A cada circunscripción corresponderá un escaño mayoritario y un escaño proporcional. Cada partido o agrupación electoral presentará dos candidatos por circunscripción: uno titular y otro de reserva.

En la papeleta el elector vota a su candidato en su pequeña circunscripción, es decir, a uno entre los candidatos presentados por los partidos o agrupaciones (sistema mayoritario). Los ganadores en cada circunscripción ocuparán los escaños mayoritarios. Si finalmente los escaños proporcionales son ocupados por los partidos y agrupaciones en función de los votos obtenidos, extrayendo los candidatos de los votados en las doscientas circunscripciones mayoritarias, habremos conseguido un sistema de justicia electoral y libertad de voto al mismo tiempo, quizá el mejor sistema electoral posible.

Puesto que cada circunscripción tiene un escaño proporcional además del mayoritario, los escaños proporcionales serán asignados a los candidatos de cada partido con un mayor porcentaje de votos, descontando los candidatos que obtuvieron el escaño mayoritario. Cuando un mismo partido o agrupación gana ambos escaños en una misma circunscripción —el mayoritario y el proporcional— ganará el escaño proporcional el candidato de reserva del partido. La asignación de los escaños proporcionales comenzará por el partido con menos escaños mayoritarios obtenidos.

El art. 163.1 de la Ley electoral vigente desarrolla la regla D'Hont como criterio de aplicación de la proporcionalidad. Mantenemos en la propuesta esta regla para la

asignación de los escaños proporcionales, la cual perderá su gran desproporcionalidad actual entre votos y escaños debido a que la circunscripción ya no es la provincia, sino la Comunidad Autónoma en la aplicación de la proporcionalidad a los doscientos escaños proporcionales de la propuesta (uno por cada una de las doscientas circunscripciones). Esta regla será complementada con la fórmula del resto mayor de los votos en la asignación de los escaños proporcionales, pues la actual distribución de los restos de votos provoca una enorme desproporcionalidad y beneficia muy ventajosamente a los grandes partidos.

9. FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

A) *Supresión del art. 68.2 de la Constitución* (la provincia como circunscripción, un número mínimo de escaños por provincia y distribución del resto de los escaños en proporción a la población) y 68.3 (representación proporcional en cada circunscripción)

Parece más conveniente en el ámbito de la Constitución la supresión que la modificación del texto para dejar abierta al legislador una cuestión tan controvertida como es el sistema electoral

B) Nueva redacción de los siguientes preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General:

Art. 162.1: «El Congreso estará formado por cuatrocientos diputados».

Art. 162.2: «Se distribuirá el censo electoral general en doscientas circunscripciones, de igual población, a cada una de las cuales corresponderá un escaño adjudicado por el sistema mayoritario y otro por el sistema proporcional. Los partidos, coaliciones y agrupaciones electorales presentarán dos candidatos por circunscripción: un titular para ser sometido a elección y otro de reserva. Los electores elegirán a uno de los candidatos presentados a elección en su circunscripción».

Art. 162.3: «Ganará el escaño mayoritario el candidato que obtenga el mayor número de votos en la circunscripción. El escaño proporcional será adjudicado a los candidatos indicados en el punto anterior según el criterio del mayor porcentaje de votos obtenidos, una vez fijado el número de escaños proporcionales correspondientes a cada partido, coalición o agrupación electoral en la Comunidad Autónoma tras las elecciones, según la fórmula de atribución indicada en el art. 163.1 de esta Ley».

162.4: «Se asignarán los escaños proporcionales comenzando por el partido, coalición o agrupación electoral, que haya obtenido menos escaños mayoritarios. Si un partido, coalición o agrupación gana ambos escaños de una circunscripción, ganará el escaño proporcional el candidato de reserva».

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- GARRONERA, A.: *Representación política, elecciones generales y procesos de confianza en la España actual*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1994.
- LUPHART, A.: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.
- MARTÍNEZ CUADRADO, M.: «Bases, principios y criterios para la reforma electoral española: examen jurídico-constitucional», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983.
- MONTERO, J. R.: «Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 4, 1985.
- MONTERO, J. R., GUNTHER, R.: «Sistemas “cerrados” y listas “abiertas”: sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en el vol. col. *La reforma del régimen electoral*, núm. 49 de la Colección *Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales 1994.
- NOHLEN, D.: «La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión», *Revista española de investigaciones sociológicas*, núm. 16, 1981.
- PALLARÉS, F.: «La distorsión de la proporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis comparativa», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 23, 1981.
- RAMÍREZ, V.: *El sistema electoral español. Quince años de experiencia*, (en colab. con D. RAE), McGrawHill, Madrid, 1993.
- ROSE, R.: «En torno a las opciones en los sistemas electorales: alternativas políticas y técnicas», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 34, 1983.
- SÁNCHEZ NAVARRO, A.: *Constitución, igualdad y proporcionalidad electoral*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1998.
- SANTAMARÍA, J.: «Listas cerradas, abiertas y entrecabiertas», en el vol. col. *La reforma del régimen electoral*, núm. 49, de la Colección *Cuadernos y Debates*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.
- TORRES DEL MORAL, I.: «Ley electoral y representación», en vol. col. de M. RAMÍREZ (ed.), *El Parlamento a debate*, Trotta, Madrid, 1997.
- VALLÉS, J. M.^a y BOSCH, A.: «Sistema electoral y democracia representativa: nota sobre la Ley orgánica del Régimen Electoral General de 1985 y su influencia política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 53, 1986.