

MARÍA GARROTE DE MARCOS

EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL

Memoria, balance y cambio

Marcial Pons

Fundación Manuel Giménez Abad

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2020

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I. CUANDO HABLAMOS DE SISTEMA ELECTORAL, ¿DE QUÉ HABLAMOS?	17
1. LAS ELECCIONES Y EL MARCO DEMOCRÁTICO ESPAÑOL	18
2. ELECCIONES LIBRES Y JUSTAS. PRINCIPIOS ELECTORALES, PROCEDIMIENTO Y GARANTÍAS...	22
3. EL SISTEMA ELECTORAL Y SUS ELEMENTOS	40
3.1. El tamaño de la Cámara.....	43
3.2. Distritos y circunscripciones electorales. La magnitud electoral.....	46
3.3. La fórmula electoral	51
3.4. La barrera electoral	55
3.5. La modalidad de voto	57
4. MODOS DE APROXIMACIÓN AL ESTUDIO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES.....	61

	Pág.
CAPÍTULO II. UNA BREVE MIRADA HACIA EL PASADO: EL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	67
1. LA CONFIGURACIÓN DEL SUFRAGIO EN LOS INICIOS DE LA ESPAÑA LIBERAL (1808-1823)	69
2. LOS MODELOS DE REPRESENTACIÓN DURANTE LA MONARQUÍA DE ISABEL II (1833-1868)	71
3. EL SUFRAGIO UNIVERSAL Y LA DINÁMICA ELECTORAL DEL SEXENIO REVOLUCIONARIO (1868-1874).....	76
4. EL SISTEMA REPRESENTATIVO DURANTE LA RESTAURACIÓN (1874-1923).....	79
5. LA EXPERIENCIA ELECTORAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA (1931-1936).....	83
CAPÍTULO III. LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: LAS REGLAS DEL JUEGO DE LA DEMOCRACIA ESPAÑOLA	91
1. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y EL DISEÑO INICIAL DEL SISTEMA ELECTORAL.....	92
2. LA DEFINICIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978.....	101
3. LA LEY ORGÁNICA DE RÉGIMEN ELECTORAL GENERAL Y LA CONSOLIDACIÓN DEL MODELO ELECTORAL	105
CAPÍTULO IV. LOS RENDIMIENTOS DEL SISTEMA ELECTORAL: EL FUNCIONAMIENTO REAL DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	119
1. LA FRAGMENTACIÓN Y LA GOBERNABILIDAD EN UN SISTEMA DE PARTIDOS CAMBIANTE	120

	<u>Pág.</u>
2. LA IGUALDAD Y LA «BUENA REPRESENTACIÓN» EN UN SISTEMA ¿PERFECTAMENTE IMPER- FECTO?.....	133
2.1. La igualdad del derecho de voto	134
2.2. Las listas electorales y la «buena represen- tación»	140
3. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL COMO MANTRA Y COMO UTOPIA.....	145
 CAPÍTULO V. VALORACIÓN FINAL Y UNA FUGAZ MIRADA HACIA EL FUTURO	 163
 BIBLIOGRAFÍA	 171

INTRODUCCIÓN

Pocos temas han recibido tanta atención como el sistema electoral. Sobre el sistema electoral opinamos todos; los ciudadanos, los políticos, los académicos, los periodistas... y parece que ya se ha dicho todo lo que se tenía que decir. Realmente es difícil encontrar algún aspecto del sistema electoral que no haya sido profusamente estudiado y minuciosamente analizado. Por eso, este libro no pretende descubrir facetas desconocidas, ni plantear nuevos enfoques, ni tampoco realizar aportaciones originales. No es una obra académica al uso. No se trata de un estudio exhaustivo ni mucho menos, hay muchas cosas que se han quedado fuera, consciente o inconscientemente. No es un trabajo teórico, ni empírico, ni jurídico, ni politológico, aunque tenga un poco de todo eso.

La intención de quien escribe estas páginas es ofrecer una visión bastante personal del sistema electoral español y hacerlo de una manera explicativa, comprensible, coherente, sistemática y apasionada. Explicativa, porque trata de definir conceptos y categorías que seguramente serán conocidos por muchos pero que pueden resultar útiles para los más ajenos a esta materia. Comprensible, porque se ha huido del tecnicismo y del rigorismo excesivo, acercando un tema tan complejo mediante el lenguaje sencillo y cercano. Coherente, porque intenta revelar la conexión

que existe entre todas las cuestiones abordadas y las relaciones de unas con otras. Sistemática, porque, aunque parezca una obviedad, se empieza por el principio y se termina por el final, de modo que la narración se ordena conforme a un esquema teórico que creo que ayuda a su comprensión. Y, en fin, apasionada, porque me parece extremadamente difícil distanciarme de un tema sobre el que llevo investigando muchos años y me siento incapaz de transmitirlo sin la convicción y el entusiasmo que me suscita. Por eso, debo pedir disculpas por las posibles reiteraciones, por las licencias que me tomo al abordar ciertos argumentos y por la vehemencia con la que a veces defiendo mis opiniones.

Las tres palabras que acompañan al título del libro —memoria, balance y cambio— explican, en parte, su contenido y enfoque. El sistema electoral se aborda desde la memoria, que significa, en primer lugar, aproximación histórica. Resulta muy difícil comprender y, sobre todo, valorar los rendimientos del método de elección de nuestros diputados sin conocer, aunque sea mínimamente, de dónde proceden esas reglas y a qué circunstancias concretas obedece su adopción. En ese sentido, cobra una extraordinaria relevancia toda la etapa de la Transición democrática, en la que se diseñó el sistema electoral actualmente en vigor. La memoria nos exige remontarnos incluso a épocas anteriores porque nuestra historia político-electoral desde 1812 hasta 1976 es el legado que recibieron quienes decidieron estas reglas electorales y es una herencia colectiva que creo necesario conocer y apreciar. Pero la memoria no es solo historia ni pasado, que se analiza pero no se juzga, también es el recuerdo que portamos y que nos permite enfrentarnos a la realidad con una experiencia y una visión determinada. Por eso la memoria también está presente en las páginas que analizan las normas y los comportamientos actuales y está en las respuestas que se puedan dar a los desafíos futuros.

Todas las instituciones políticas, después de un periodo más o menos dilatado de vida, requieren un balance. El significado de la palabra balance que mejor se acomoda

al propósito del libro es el que proviene de la Economía y que según el Diccionario de la RAE es «el análisis del activo y el pasivo para determinar el estado económico de una empresa o entidad». Me parece fundamental mostrar cuáles son las fortalezas del sistema electoral, que tiene muchas, y cuáles son sus debilidades, que también existen. Al final, determinar el estado «democrático» de nuestra empresa, que es el sistema electoral, dependerá del analista. Yo propongo el mío, pero soy consciente que ni es el único ni es necesariamente correcto o incorrecto. Invito al lector a hacer el suyo propio. Como la memoria, el balance está en casi todas las partes del libro y no solo en la que se dedica específicamente a él. Se hace balance de la historia y se hace balance de la transición y de la etapa constituyente, también de las reformas que podrían acometerse en un futuro.

Por último, el cambio. Se ha dicho que la única ley válida para los sistemas electorales es la ley de la inercia, la resistencia a su reforma. Sin embargo, si hay algo constante en el sistema electoral español es el cambio y la transformación, y no me refiero a las reglas electorales, sino a todo lo demás. El carácter dinámico de nuestro sistema electoral y su asombrosa flexibilidad nos ofrece la posibilidad de percibir los cambios en nuestro sistema político, en los partidos y en la sociedad, desde la atalaya de unas normas inmutables. La perspectiva del cambio está presente en la descripción histórica con mucha intensidad, pues la continua mudanza de leyes electorales es el rasgo más característico de nuestro constitucionalismo histórico. El cambio fue el motor de la Transición y el cambio fue el destino de la Constitución. Los más de cuarenta años de elecciones democráticas son una sucesión de cambios; cambios en los partidos, cambios en las élites, cambios en el electorado. Las numerosas propuestas de reforma que se han planteado son un cambio en potencia. Parafraseando la letra de la famosa canción de Mercedes Sosa, en el sistema electoral «cambio todo es cambio».

Así, memoria, balance y cambio se enredan y desenredan en este libro con la intención de mostrar el sistema

electoral en toda su complejidad, con toda la sencillez posible. Hay que advertir que el sistema electoral que consideramos es solo el sistema electoral del Congreso de los Diputados y, aunque en algún momento se pueda hacer una alusión a otros sistemas electorales vigentes en España, nuestro foco es el Congreso.

El libro comienza con un capítulo dedicado a aclarar conceptos y a explicar diferentes categorías cuya comprensión es imprescindible para analizar posteriormente el sistema electoral. A continuación, se detiene brevemente en la historia electoral y en la fase fundacional del sistema, que coincide con la Transición y la etapa constituyente. Después se sistematizan las reglas electorales en el marco de nuestro sistema político actual. Con esos pasos previos, estaremos en condiciones de examinar los rendimientos del sistema electoral a lo largo de los más de cuarenta años de democracia. El análisis de los rendimientos nos lleva inevitablemente a considerar las reformas que se han propuesto y a realizar una valoración final con la que concluye el libro.

CAPÍTULO I

CUANDO HABLAMOS DE SISTEMA ELECTORAL, ¿DE QUÉ HABLAMOS?

Las elecciones son el corazón de la democracia. Hoy en día resulta inconcebible un país que se denomine democrático y que no celebre elecciones periódicamente para elegir a sus representantes políticos. La posibilidad de que la ciudadanía intervenga en los asuntos públicos es un elemento que se vincula esencialmente al concepto de democracia como forma de organización de las sociedades. Pero la democracia es un concepto complejísimo, difícil de precisar, y se presta a combinarse con otros (democracia directa, democracia representativa, democracia liberal, democracia de masas, democracia líquida, democracia digital, etc.). Democracia es un término abstracto, que puede incorporar ciertas dosis de subjetividad en su comprensión. Se ha dicho que pocos conceptos hay tan escudridizos como el de democracia, que oscila inestablemente entre el minimalismo y el maximalismo (MORA MOLINA, 2013: 21). Una aproximación minimalista, como la llamada democracia *procedimental* o *electoral*, que se conforme con la mera constatación de celebración de elecciones periódicas, corre el riesgo de calificar como democráticos regímenes que, en realidad, revelan serias carencias

en términos sociales, institucionales o de garantía de las libertades. No obstante, sin elecciones ningún sistema político puede calificarse de democrático, pues ellas son las que «bombean» la democracia, permitiendo que se oxigene, se nutra y sobreviva.

Las elecciones son, además, el elemento visible de la democracia. Se trata de procesos perfectamente definidos, que responden a pautas normativas precisas y son susceptibles de análisis empírico. Se ven, se sienten, se recuerdan, se analizan. No es de extrañar que los estudios sobre elecciones hayan tenido desde la segunda mitad del siglo xx una progresión imparable en muchas disciplinas, especialmente en el ámbito de la ciencia política.

Las elecciones son un polifacético objeto de análisis, susceptible de diferentes enfoques. «Elecciones» son las normas que regulan los procesos electorales; «elecciones» son los estudios sobre participación y comportamiento electoral; «elecciones» también son la historia o la gestión administrativa de los procesos, por poner solo algunos ejemplos. Desde la perspectiva material, las elecciones derivan a otros conceptos como sufragio, participación, representación o calidad democrática. Todo parece estar conectado y eso implica diferenciar algunos conceptos para hacer comprensible la aproximación que se quiere adoptar.

1. LAS ELECCIONES Y EL MARCO DEMOCRÁTICO ESPAÑOL

Como paso previo, y centrándonos en España, resulta oportuno delimitar el modelo de democracia en el que se desenvuelven las elecciones para poder evaluar su rendimiento con criterios que realmente respondan a los ideales y valores imperantes en la sociedad actual. Esos valores se encuentran recogidos en nuestra Constitución y han sido generosamente analizados por el Tribunal Constitucional. La división de poderes, el respeto de los derechos fundamentales y el sometimiento de todos —ciudadanos y poderes públicos— a la propia Constitución y al resto del ordenamiento jurídico son los pilares de la democra-

cia española. La igualdad como valor, como principio y como derecho es, sin duda, una referencia imprescindible en el sistema democrático. El reconocimiento del derecho de participación en los asuntos públicos directamente o a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23 CE) es también una seña de identidad de nuestra democracia. La participación de los ciudadanos en los procesos electorales se configura como un auténtico derecho subjetivo con las garantías típicas de los derechos fundamentales. En España la celebración de elecciones no solo significa una garantía institucional o un mecanismo formal de la democracia, sino que entra de lleno en el ámbito de los derechos fundamentales. Ello tiene importantes connotaciones en varios aspectos: destaca, por una parte, la vinculación de todos los poderes públicos a estos derechos y el mandato de optimización, que significa que los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones deben intentar dotar a estos derechos de la máxima eficacia. Por otra parte, los ciudadanos tienen la posibilidad de exigir su cumplimiento ante los órganos jurisdiccionales y, señaladamente, también ante el Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo. La afirmación del derecho de participación política como derecho fundamental lo convierte en un poderoso mecanismo de protección frente a las acciones de los poderes públicos, que no podrán regular su ejercicio libremente sino con los límites fijados en la Constitución. Además, permite ofrecer las máximas garantías de protección individual y las eventuales afectaciones a este derecho deberán someterse, mediante la debida ponderación, al canon de proporcionalidad.

La democracia española es una democracia representativa. Pese a la afirmación contenida en el art. 23 CE, lo cierto es que los mecanismos de democracia directa son claramente residuales en nuestro sistema político. Como es sabido, el constituyente apostó por reducir a la mínima expresión la posibilidad de manifestación directa de la voluntad popular. Salvo los referéndums previstos en los distintos procedimientos de reforma constitucional

(arts. 167 y 168 CE), las consultas directas a la ciudadanía son de escasa entidad política y rozan la irrelevancia.

Todas las democracias actuales, de forma completa o con matices, se fundamentan en la existencia de un sistema representativo en el cual los ciudadanos intervienen designando a unos representantes que serán los que efectivamente participen en la toma de decisiones y en la gestión de los asuntos públicos. La institucionalización de un modelo de representación de base electoral constituye uno de los pilares de las democracias modernas y, por tanto, de su legitimidad (GARCÍA GUTIÁN, 2016: 30). Los debates en torno a la determinación del modelo de representación y su ajuste al procedimiento electoral han sido una constante durante siglos, lo que revela la confusión existente entre representación y elección. Como recuerda CHUECA (2008) se trata de dos acciones distintas cuya relación se remonta al Derecho canónico medieval, cuando la designación de la autoridad eclesiástica se realizaba mediante elección, confiando en la inspiración divina de los electores.

Cuando este modo de proceder se traslada al ámbito civil la elección sirve para dotar de legitimidad a la autoridad, que expresa la voluntad de la unidad política por representación. Sin embargo, la relación entre elección y representación está basada paradójicamente en la desconfianza: los electores no pueden estar seguros de que exista una congruencia permanente entre la voluntad de la unidad política y sus propias ideas, intereses y demandas, de modo que la elección se debe repetir periódicamente para renovar esa relación de «confianza inestable».

En directa relación con ello, la prohibición del mandato imperativo es el elemento fundamental sobre el que se articula la democracia representativa. Su lógica de funcionamiento se basa en la existencia de un vínculo de autorización que se otorga mediante la elección, y en la obligación de rendir cuentas al electorado a través de un nuevo proceso electoral. En España ese vínculo se establece con toda la nación y no solo con electores concretos. La Constitución afirma en su art. 66 que las Cortes Generales representan al pueblo español y, como ha sostenido el Tri-