

## PANORÁMICAS

*España*

ESTEBAN GRECIET GARCÍA

*Letrado de la Asamblea de Madrid*

## La igualdad en el sistema electoral español

El examen de la igualdad de oportunidades entre partidos políticos, en la competición electoral o fuera de ella, nos pone delante de una categoría teorizada en forma de principio jurídico-constitucional, con plasmación normativa en forma de derechos subjetivos y con importantes repercusiones en la regulación de los procesos electorales. Si bien la par conditio del Derecho italiano o las diferentes versiones de la Chancengleichheit en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Federal alemán no han tenido en España una recepción tan completa como cabría esperar de creaciones doctrinales y legales tan fecundas en sus Estados de origen, sí han podido servir de foco de inspiración en algunos extremos de nuestro régimen electoral y, a la postre, en la tutela de los derechos fundamentales de participación a lo largo del procedimiento de convocatoria, celebración y control de las elecciones tanto por la jurisdicción ordinaria como, sobre todo, por la constitucional.

Con todo, llama la atención que los por otro lado excelentes –y recientes– estudios de autores españoles (como Fernández Vivas o Sánchez Muñoz) sobre esta materia aborden muy someramente el aspecto que, casi por intuición, consigue ligar de

manera más directa las ideas de igualdad y de elecciones: el sistema electoral, entendiendo por tal el conjunto de elementos que se utilizan para la traducción de los votos emitidos por los ciudadanos en ejercicio de sus derechos –y de la soberanía nacional o la autonomía política– en la asignación de puestos o escaños a sus representantes en las Cámaras o Corporaciones que están llamados a integrar. Sin que sirva ello de reproche a las tan documentadas obras antes aludidas, quizá pueda achacarse su parquedad en el tratamiento de la cuestión a varios factores, tales como la sustantividad y complejidad propias del problema, la escasez de la regulación y la jurisprudencia sobre el mismo en España o el que la igualdad de oportunidades se haya proyectado, en los países en que se ha desarrollado, en otros ámbitos: tales serían la financiación de los contendientes, las campañas institucionales y electorales o la presencia de los partidos y candidatos en los medios de comunicación, amén de las formas de garantía de tal principio.

Y sin embargo, no cabe eludir el tratamiento de tan capital asunto desde la óptica de la igualdad, a pesar de que el saldo neto del funcionamiento del sistema electoral español –ciñéndonos a las elecciones habidas, hasta la fecha, al Congreso de los Diputados– haya causado estados de ánimo y opiniones que oscilan entre la mayor de las satisfacciones y un moderado o gran descontento; o precisamente a consecuencia de ello. El sistema electoral aparece como punto nodular del régimen electoral general: tanto que, por sinécdoque y

fuera de los ámbitos jurídicos, se llega incluso a su confusión con la ley electoral, tomándose la parte por el todo.

Un lugar común habitual es que determinado sistema electoral será tanto más perfecto cuanto más y mejor logre reunir en sí dos principios que han de estar en su base y servir a la realización efectiva de su finalidad: la representación política de la sociedad, de tal suerte que el pluralismo político, ideológico, territorial... –por no decir étnico, confesional o de otra índole– del país pueda tener reflejo en las Cámaras parlamentarias en la forma más plena posible; y la capacidad para articular mayorías sólidas, al generar y mantener en pie Gobiernos que cuenten con la confianza del Parlamento respectivo.

En lo segundo, ningún reproche puede formularse al sistema español: de cada una de las diez elecciones generales celebradas desde la recuperación de la democracia, primero con las reglas del Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales, y luego con su reproducción sustancial en la Constitución de 1978 (C.E.) y su confirmación en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (L.O.R.E.G.), ha salido un Gobierno respaldado por una mayoría parlamentaria robusta e identificable, y que por lo común ha sido capaz de arribar casi siempre al borde del final de la Legislatura de cuatro años. No cabe señalar lo mismo de lo primero: a muy pocos se les oculta, a estas alturas, que el coste de la estabilidad tan trabajosamente lograda en la práctica política española encierra una de las fallas pendientes de discusión y

acaso de resolución definitiva en el devenir de nuestro sistema de libertades.

Podrá pensarse, incluso, que los dos principios así desplegados no ocupan el mismo lugar en la perspectiva desde la que debe analizarse todo sistema electoral. Así, mientras que la representatividad, interpretada como representación proporcional, tal cual ordena la C.E., se situaría *ex ante*, como principio que debe informarlo en toda su extensión y que pertenecería al campo de los valores, a la racionalidad axiológica –y, así, partiría de la igualdad y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento español, según el art. 1.1 de la C.E.; pero también de esa misma igualdad como principio y derecho fundamental (arts. 9.2 y 14) y de la nota del sufragio igual de los ciudadanos (arts. 23 y 68.1)–, la gobernabilidad, o la eficacia en la consecución de un resultado favorable a la funcionalidad del sistema y del procedimiento electoral, pero también de todo el sistema político, sólo podría verificarse *ex post*, como modo de manifestación de una palpable racionalidad instrumental.

Bajando al plano de la realidad, ¿cuál habría sido tal coste, que nos impide calificar a nuestro sistema electoral como totalmente sobresaliente? Véanse los escrutinios en esas diez convocatorias de los ciudadanos españoles a las urnas: uno o dos partidos, singularmente los de principal implantación en toda España y que se han alternado en el ejercicio del poder –en su día, UCD y PSOE; luego, PSOE y AP; finalmente y hasta la fecha, PSOE y PP–, han obtenido en todas ellas notables primas de representación que, al ir

en pro del segundo de aquellos polos, el de la más fácil gobernación del Estado, han llegado a ser tildadas, por algunos autores (así los Profs. José Ramón Montero y Pedro Riera), de mayorías artificiales o manufacturadas, como quiera que un repaso a los datos de esas elecciones permite percibir que la superación del 40% de los votos prácticamente asegura la mayoría absoluta de los Diputados del Congreso.

En contrapartida y como en un juego de suma cero, el tercero y aun el cuarto partido o coalición de ámbito nacional o no exclusivamente territorial –en la Transición y en parte de la década de 1980, el PCE y algunos que no sobrevivieron a los primeros años de democracia; después el CDS e IU; ya en los años 90 y en el primer decenio de este siglo, solamente IU; y actualmente IU y UPyD– padecen una penalización por la dispersión de su voto, que conduce a que su porcentaje de escaños en la Cámara Baja sea significativamente inferior al de los sufragios que han conseguido.

Y en medio, a los partidos, coaliciones o federaciones que, presentando candidaturas sólo en algunas circunscripciones, muestran un perfil nacionalista, regionalista o independentista, suele adjudicárseles erróneamente aquellas primas, cuando la diferencia entre su porcentaje de votos y el de sus escaños no supera el punto porcentual de más o incluso de menos; si bien no es menos cierto que, como ha subrayado el Prof. Alfonso Fernández-Miranda, aunque no cuentan con una prima de representación, sí con una prima de poder: el número de Diputados que consiguen se ha aproximado, en algunas de las elec-



## El saldo neto del funcionamiento del sistema electoral español

–ciñéndonos a las elecciones habidas, hasta la fecha, al Congreso de los Diputados– ha causado estados de ánimo y opiniones que oscilan entre la mayor de las satisfacciones y un moderado o gran descontento.



*Vista general del Hemiciclo del Congreso de los Diputados de España. Jornada de Puertas Abiertas*

ciones celebradas, al que les falta a aquél de los dos grandes partidos que ha resultado ganador para alcanzar el de escaños con el que se consigue la mayoría absoluta en el Congreso, vital para la continuidad de un Gobierno desde su momento fundante, que es el de investidura de su Presidente.

¿Dónde se hallaría el origen de este estado de cosas en el sistema de elección del Congreso de los Diputados? Basta con pasar revista a sus diferentes elementos: el tamaño de la Cámara, la circunscripción electoral, la distribución territorial de los representantes políticos, la fórmula de conversión de votos en escaños y la barrera electoral; y con cada uno de ellos se irán indicando algunas de las propuestas de reforma que han circulado, esencialmente en el ámbito doctrinal. Porque aquí debe adelantarse que pocos visos existen de que vayan a llevarse a efecto a corto o

medio plazo: si la duración estable de los Gobiernos ha alcanzado los niveles propios de un valor fáctico del sistema constitucional español, habiéndose erigido en una de sus más firmes e importantes convenciones, poco secreto puede haber en que esa misma estabilidad, atribuida al sistema electoral, vaya a verse perturbada, aunque su puesta en cuestión, por uno u otro motivo, sea relativamente frecuente no ya en el terreno universitario y académico y en otros foros de la sociedad civil, sino también y desde luego, por parte de los actores políticos cuyos intereses se han visto perjudicados por su dinámica, dada la incidencia –desde luego, no lineal ni rígida– de ese sistema electoral sobre el sistema de partidos:

– **Composición del Congreso.** La Cámara Baja española es de pequeña magnitud, si se la compara con las homólogas de nuestro entorno. El art. 68.1 de la C.E. dispone que

"El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados", margen dentro del cual el art. 162.1 de la L.O.R.E.G. opta por la cifra de 350, llamativamente inferior a la de los miembros de la Asamblea Nacional francesa (577), la Cámara de los Comunes del Parlamento británico (650), el Bundestag alemán (622) o la Camera dei Diputati italiana (630). Buena parte de las propuestas que postulan una mayor proporcionalidad en la elección del Congreso han defendido agotar el número de Diputados hasta el máximo constitucional, en tanto que otras inciden más bien sobre los otros elementos del sistema.

- **Circunscripción electoral provincial y distribución territorial de los escaños.** En buena medida, aquí se encuentra la clave de arco de todo el sistema. El art. 68.2 establece que "La circunscripción electoral es la provincia. Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un Diputado. La ley distribuirá el número total de Diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción a la población".

Dejando de lado el supuesto especial de las dos Ciudades con Estatuto de Autonomía, el art. 162.2 de la L.O.R.E.G. preceptúa que "A cada provincia le corresponde un mínimo inicial de dos Diputados", un número alto con el que ya el legislador de 1977, en una dirección confirmada por el orgánico de 1985, persiguió compensar las grandes diferencias demográficas existentes entre las distintas zonas del territorio español, pues esa cifra de parti-

da es la misma para las Provincias más pobladas –Madrid o Barcelona– que para las que sólo reúnen unas decenas de miles de habitantes, como Soria, Teruel o Segovia. Sentado lo anterior, sólo faltaría por repartir 248 Diputados entre las 50 circunscripciones provinciales, de la manera que regula el art. 162.3, mediante una cuota de reparto y el aprovechamiento de los restos mayores.

Como consecuencia de todo lo anterior, las circunscripciones con mayor población tienen menos representación de la que les correspondería en una simple y estricta distribución proporcional de los Diputados en razón del número de habitantes; en ellas, el sistema se comporta de manera auténticamente proporcional y los electores tienen más opciones útiles, aunque el coste efectivo de un escaño es, con diferencia, el más alto posible para las candidaturas concurrentes a las elecciones. En cambio, las circunscripciones menos habitadas tienen más representación que si el reparto fuera puramente proporcional a la población; en ellas el sistema actúa, en realidad, como mayoritario; y los electores tienen menos opciones con posibilidades de lograr escaño, si bien el coste efectivo de éste es muy bajo para los partidos, coaliciones y federaciones que llegan a obtener alguno.

Han menudeado, igualmente, las propuestas de revisión en lo atinente a tan cardinal aspecto del sistema electoral del Congreso. Algunas plantean hacer descender la representación mínima inicial a un Diputado por Provincia –y aun la supresión de ese mínimo–, combinándola con la subida a 400 Diputados;

Las circunscripciones con mayor población tienen menos representación de la que les correspondería en una simple y estricta distribución proporcional de los Diputados en razón del número de habitantes.



Senado. España

pero, como se ha comprobado, ello provocaría que en las circunscripciones grandes se acentuara la proporcionalidad del sistema sin que aumentara en las pequeñas, con un resultado esencialmente idéntico en las medianas. Otros autores han subrayado que, pese al arraigo de la Provincia en la sociedad y en la Historia política española y su fácil identificación por el electorado, las Comunidades Autónomas tienen un peso institucional y un reconocimiento tales que estaría justificado que el territorio de cada una de ellas se convirtiese en una circunscripción electoral, con lo que el número de éstas, excluidas Ceuta y Melilla, se fijaría en 17, todas ellas de gran magnitud y, por lo tanto, sin teóricos problemas de proporcionalidad. Por fin, no falta quien, como el Prof. Bastida Freijedo, ha diseñado una fórmula de ajuste basada en índices de representación con una distribución territorial de

los escaños más equitativa pero sin menoscabo de las circunscripciones menos pobladas; este autor propugna, además, la existencia de escaños adicionales, mostrando con ello que la garantía de la gobernabilidad no tiene por qué ir en detrimento de la proporcionalidad de los resultados, si bien esto atañe ya al que será el siguiente punto de nuestro guión.

– **Fórmula de conversión:** el núcleo del sistema electoral, al que ya hemos aludido, figura en el art. 68.3 de la C.E.: "La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional". Con ello, el texto constitucional, siguiendo la terminología del Prof. Dieter Nohlen, acaso se decanta por un sistema proporcional como fórmula de decisión, al vincularlo a cada circunscripción; pero parece clara la opción implícita del constituyente por agregar su insoslayable dimensión de principio de representación, de manera que la proporcionalidad ha de ser predicable del conjunto del sistema, globalmente entendido, y no sólo de cada Provincia individualmente considerada. El legislador orgánico de 1985 tampoco se apartó, en este punto, de la normativa de 1977, al inclinarse por el método D'HONDT para la conversión de votos en escaños, tal como lo describe el art. 163.1 de la L.O.R.E.G. Dentro de los sistemas proporcionales, acaso es el que arroja unos mayores índices de desproporcionalidad, aunque su uso en las circunscripciones provinciales que eligen a un mayor número de Diputados atenúa ese efecto, con lo que las posibilidades de acceder a un escaño llegan más allá de las dos

primeras opciones más votadas en ellas.

Admitiendo la distinción generalizada entre sistemas proporcionales del divisor –o de la media más alta–, entre los cuales se encontrarían el propio D´HONDT y las diversas variantes del SAINTE-LAGUË, y del cociente, con empleo de las cuotas HARE o DROOP y utilización de los restos, el "Informe del Consejo de Estado sobre las propuestas de modificación del régimen electoral", aprobado por la Comisión de Estudios del Alto Órgano consultivo con fecha 24 de febrero de 2009, combina las posibilidades de variación de los factores anteriores –aumento del número de Diputados a 400 y descenso de 2 a 1 en la representación mínima inicial de cada Provincia– con cada método de conversión de sufragios en escaños, desembocando en una proporcionalidad creciente cuando el sistema es de restos y a medida que el número de Diputados es superior y su distribución territorial provincial más equilibrada que la actual.

Este tipo de simulaciones, usualmente practicadas entre la doctrina, han de ser muy tenidas en cuenta, pero son susceptibles de una observación que no puede pasarse por alto. Al basarse siempre en resultados electorales ya reales y dados bajo la vigencia del sistema cuya reforma se pretende, las mismas tienden a obviar lo que los autores de la Ciencia Política y la Sociología han dado en llamar efectos mecánicos y psicológicos de los sistemas electorales: tanto los partidos, federaciones y coaliciones que presentan candidaturas, como especialmente los ciudadanos al emitir su voto, van interiorizando los efec-

tos del sistema y acomodando su conducta a él, lo que, a fuerza de ser rigurosos, nos llevaría a reputar erróneas las hipótesis que se asientan sobre tales simulaciones. Así pues, la aplicación efectiva de otro sistema –o la revisión de algunos elementos del actual– desharía esos efectos, modificando sustancialmente cualquier proyección que se intentase: en la práctica, los electores, a través del voto útil o estratégico, ya habrían descontado las consecuencias de su decisión estando en vigor un concreto sistema.

Más allá de ello y enlazando con la distribución territorial de los escaños, han sido frecuentes, igualmente, las propuestas sobre las bolsas de escaños "sobrantes". Algunas aúnan el aumento hasta los 400 Diputados del Congreso con que los nuevos 50 añadidos fueran elegidos en un colegio electoral nacional, al modo de las elecciones al Parlamento Europeo –lo que seguramente requeriría reforma del art. 68.2 de la C.E., al crear una nueva circunscripción no provincial–, dando lugar a un sistema "multinivel"; o bien plantean que esos mismos 50 se eligiesen aprovechando los votos desechados, es decir, aquéllos que no hubieran servido para la asignación de escaños en los distritos provinciales, lo que se antoja complejo si se piensa que el D'HONDT es un método del divisor y no del cociente, por lo que difícilmente puede asumir la utilización de restos en sentido estricto –a menos que con ello nos refiramos al número de sufragios restantes válidamente emitidos, siempre medidos por circunscripciones–.

Por último y en conexión, asimismo, con los otros elementos ya

La Cámara Baja española es de pequeña magnitud, si se la compara con las homólogas de nuestro entorno. El art. 68.1 de la C.E. dispone que "El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 Diputados".

explicados, algunos autores (por ejemplo, el Prof. Torres del Moral) han defendido la importación del sistema alemán, que combina por mitades las candidaturas plurinominales presentadas en cada Land o Estado, idóneas para responder a la adscripción partidaria del votante, con las uninominales en los distritos en que igualmente se divide el territorio federal, lo que permite la elección de una persona en razón de sus condiciones y, por tanto, la división del voto.

Este modelo, basado en la doble papeleta, se orientaría, además, a corregir otro aspecto que, perteneciendo al régimen electoral general español, ha sido igualmente objeto de crítica por la difuminación que comporta en la relación representativa y, en suma, en la proximidad de las instituciones políticas a los ciudadanos: la confección de las candidaturas al Congreso en listas cerradas y bloqueadas (arts. 44, 44bis, 46, 164, 169.2 y 172.2 de la L.O.R.E.G.), sin que el elector tenga la oportunidad de alterar el orden por el que sus miembros son situados en ellas –desbloqueo– ni de acudir al panachage, eligiendo candidatos presentados por listas diferentes –apertura, al modo del sistema electoral del Senado, arts. 166, 171 y 172.3 de la L.O.R.E.G.–, de manera próxima al funcionamiento de las fórmulas conocidas de voto preferencial o alternativo.

– **Barrera electoral:** el art. 163.1.a) de la L.O.R.E.G. establece la siguiente condición de posibilidad del reparto de escaños conforme al método D'HONDT: "No se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3% de los votos válidos emitidos en

la circunscripción". La doctrina ha sido prácticamente unánime en propugnar la supresión de este límite, por inoperante: salvo en las circunscripciones mayores, como Madrid o Barcelona, donde además ha funcionado en contadísimas ocasiones, la barrera legal del 3% siempre ha quedado por debajo del umbral efectivo con el que las candidaturas se hacen con un escaño, dadas las demás características del sistema, ya explicadas en los puntos precedentes.

Por lo demás, cabe resaltar que este esquema se ha extendido, sin apenas innovaciones, a las elecciones a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: la doctrina ha coincidido en destacar la homogeneidad de estos sistemas electorales (estudiados por autores como Garrorena Morales, Sanz Pérez o Gavara de Cara) al tiempo que su escasísima originalidad, ya que han tendido a reproducir todos los caracteres que hemos ido desgranando. Con la excepción de la división de dos Comunidades uniprovinciales en distritos y la constante de una sobrerrepresentación de los territorios menos poblados –por imperativo constitucional–, los Estatutos de Autonomía y las leyes que los desarrollan han renunciado conscientemente a que las elecciones autonómicas pudieran convertirse en tubo de ensayo con elementos como una nueva configuración de las candidaturas, el uso de modalidades o métodos para lograr una mayor proporcionalidad o fórmulas de voto más abiertas a la opción del elector.

No podemos imputar tal rigidez sino a la seguridad con que el sistema vigente ha ido siendo asumido



por todos los agentes políticos, facilitando su asunción en cualesquiera procesos electorales. El antes citado Informe del Consejo de Estado y los trabajos de la Subcomisión constituida en el mismo Congreso de los Diputados, en el seno de su Comisión Constitucional, sobre posibles modificaciones del régimen electoral general, tienen en común el haber ido encaminados a lo que de manera un tanto displicente se han denominado aspectos técnicos de ese régimen, que no suscitan grandes controversias políticas y que siguen siendo las que han motivado y, aún hoy, motivan las reformas de la L.O.R.E.G. Serían: el derecho de sufragio de los inmigrantes en España y de los emigrantes españoles, las cuestiones relativas al censo, las campañas y debates electorales en televisión, la publicidad electoral o los plazos de publicación de las encuestas; junto con reflexiones de mayor calado, como las que se proponen introducir novedades en el sistema utilizado para las elecciones locales, en las que no nos es dado entrar.

Al cabo, la decisión sobre la permanencia del actual sistema electoral del Congreso, su evolución hacia otro o el cambio en algunas de sus variables ha de partir de la convicción de su carácter instrumental en relación con los principios del Estado democrático. La solución habrá de venir como resultado de la decisión política básica de dotar a una sociedad –la española en nuestro caso– de unas instituciones que sigan, en términos de Arend Lijphart, uno u otro modelo de democracia: el modelo Westminster de Gabinetes, bipartidismo imperfecto, sistema electoral fun-

cionalmente mayoritario, centralización del poder y soberanía parlamentaria atenuada; o el modelo consensual o consociativo de Gobiernos de coalición, multipartidismo, sistema proporcional, equilibrio de poderes, descentralización territorial, bicameralismo y control de la constitucionalidad de las leyes. Pero tampoco olvidemos que los modelos no son más que eso, que la realidad mezcla ingredientes de los dos tipos ideales que hemos enunciado y que suele desmentir la pureza de estas abstracciones con más frecuencia de la que se piensa: el ejemplo de las recientes elecciones británicas, tras las cuales se ha formado el primer Gobierno de coalición en varias décadas en las Islas, no puede venir mejor traído para enseñarnos lo contingente de las categorías con que nos manejamos en materia tan lábil como la aquí tratada.



La decisión sobre la permanencia del actual sistema electoral del Congreso, su evolución hacia otro o el cambio en algunas de sus variables ha de partir de la convicción de su carácter instrumental en relación con los principios del Estado democrático.