

El funcionamiento del sistema electoral español*

Enrique Arnaldo Alcubilla**



DOI 10.35242/RDE_2019_28_9

Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 13 de marzo de 2019.**Revisión, corrección y aprobación:** 29 de mayo de 2019.

Resumen: Análisis del sistema de elección de los miembros al parlamento español y argumenta que el cambio del bipartidismo al multipartidismo no ha sido causado por el sistema de repartición de escaños, sino por factores psicológicos y sociológicos condicionantes del comportamiento electoral. El autor cuestiona las propuestas para reformar el sistema electoral basadas, exclusivamente, en variables institucionales o en cálculos partidistas.

Palabras clave: Sistema de elección de diputados / Sistemas electorales / Sistema proporcional / Representación política / Parlamento / España.

Abstract: It analyzes the system of election of the members of the Spanish Parliament and it argues that the change from bipartisanship to multi-partisanship has not been caused by the system of distribution of seats but rather by psychological and sociological factors affecting the electoral behavior. The author questions the proposals to reform the electoral system that are based exclusively on institutional variables or party calculations.

Key Words: System of election of congress members / Electoral systems / Proportional system / Political representation / Parliament / Spain.

* Publicado previamente en "El Español" el 1 de marzo de 2019.

** Español, abogado, correo e.arnaldo@estudiobalbuena.es. Socio y abogado de Estudio Jurídico Balbuena de Madrid. Es catedrático de Derecho Constitucional, doctor en Derecho por la Universidad Complutense, administrador civil del Estado y Letrado de las Cortes Generales, ha ocupado distintos puestos en el congreso de los Diputados y en la Junta Electoral Central. Desde 1996 ocupa el cargo de vocal del Consejo General del Poder Judicial en donde es adjunto al presidente. Ha sido profesor de Derecho constitucional de la Universidad San Pablo-CEU. Es autor de diversas publicaciones de Derecho Electoral y de Derecho Parlamentario, así como sobre Derecho Comunitario y sobre el Poder Judicial.

1. DEL BIPARTIDISMO AL PENTAPARTITO CON EL MISMO SISTEMA ELECTORAL

Durante treinta y cinco años ha persistido la crítica unánime al sistema electoral español concretada en su falta absoluta de proporcionalidad dada la prima sustantiva que proporcionaba a los dos primeros partidos. Según esta crítica, mantenida como verdad suprema, el sistema D' Hondt combinado con el tamaño de las circunscripciones, convertía a España necesariamente en baluarte del bipartidismo.

El silencio se ha hecho. Con el mismo sistema electoral y las mismas circunscripciones, hemos pasado al tetrapartidismo en 2015 y se anuncia, a la vista de los resultados andaluces y de las encuestas (las fiables) publicadas, un pentapartidismo. Aunque la autocita siempre delata la vanidad, no se entienda como tal, ni siquiera como la pretensión de ser oráculo de nada. Simplemente se recuerda, porque no estoy en condiciones de expresarlo mejor de lo que entonces lo hice, en un artículo publicado en esta casa, en El Español, en junio de 2015 con el título "Lo que tienes que saber del sistema D'Hondt". Explicaba que la conclusión mantenida hasta entonces de los efectos bipartidistas de ese sistema, con prácticamente nulas posibilidades para los terceros o cuartos partidos:

...no tiene en cuenta variables como la tendencia a la concentración del voto (frente a la dispersión) o el recurso al voto útil (frente al voto ideológico) o la propia implantación de las formaciones grandes en todo el territorio (frente a la falta de homogeneidad de otras). Los efectos del sistema electoral y, en concreto, el de la potenciación del bipartidismo no derivan sin más de la fórmula D'Hondt, sino del conjunto de factores psicológicos y sociológicos condicionantes del comportamiento electoral y de otros que podemos calificar de estructurales consecuencias de la propia organización de partidos. (Arnaldo, 2015, párr. 5)

En suma, la fórmula D'Hondt no produce por sí efectos mayoritarios, sino que "está en función del grado de concentración o dispersión del voto". Y, por supuesto, sin olvidar que solo veinte de las cincuenta circunscripciones provinciales eligen menos de seis diputados, mínimo a partir del cual, en teoría, se producen los sanadores efectos proporcionales.

2. JUSTICIA Y EFICACIA ELECTORALES NO SON ALTERNATIVAS

Aunque muchos de nosotros no somos duchos en las ciencias exactas, estas nos cautivan cuando hablamos del sistema electoral. El derecho electoral es probablemente la parte más creativa del derecho constitucional. Se abre camino al disfrute intelectual, a la elucubración sobre reformas de la geografía electoral, de la matemática electoral, de la demografía electoral e incluso de la ingeniería electoral en sus diversas especialidades.

Todos llevamos un creador, un escultor o arquitecto electoral en nuestro interior, pues todos aspiramos a encontrar el fiel de la balanza que personifica la justicia, y que en este campo es la justicia electoral, que al modo de Ulpiano significa dar a cada cual lo que le corresponde. Pocos retos más difíciles sobre todo cuando la justicia electoral nunca puede quedarse sola. La justicia electoral se convierte en una desolada viuda si no se completa con la visión que proporciona el principio de eficacia traducido como gobernabilidad.

Justicia y eficacia, binomio eterno entre el que no cabe opción pues uno no puede comprenderse sin el otro. De entenderse como alternativas se pondría en peligro la viabilidad ya no del sistema electoral, sino del Estado mismo.

En este binomio eterno, en esta permanente discusión en la que percibimos que no encontramos una eficacia suficientemente justa ni una justicia lo bastante eficaz, la regla es dejar las cosas como están. No correr riesgos, lo que se ha denominado el principio de la conservación electoral, de la inercia. Se discute apasionadamente en la doctrina, en el campo académico, lo mismo que entre los actores políticos, sobre todo entre los que se consideran injustamente tratados y hasta menospreciados por las reglas siempre pensadas para favorecer a los grandes y ricos; es decir, a los que obtienen más dividendos en términos de escaños o curules.

3. PRUDENCIA ELECTORAL

El debate es intenso, por tanto, en esos campos de juego -académico y político-, pero las reglas no cambian. Podríamos añadir que existe hasta una difusa opinión de que el sistema electoral no es justo, aunque hay abundancia de respuestas contradictorias sobre el alcance y concreción de lo que se entiende injusto.

Resulta más sencilla la elucubración filosófico-política que el diseño de la plataforma de la que pende el ser del Estado democrático de derecho. Ello explica perfectamente que una vez las reglas están establecidas, el cambio es enormemente complicado, porque es tanto como el ensayo por descolocar las piezas del motor y conseguir que siga funcionando; cualquier pequeño tornillo o el más nimio repuesto inciden en su adecuado funcionamiento. Prudencia, pues, ante cualquier aventurismo electoral. Pero también consenso, acuerdo sustancial y fundamental, de manera que no cabe imponer cambios por mayorías coyunturales aprovechando debilidades de rivales que no son ni deben ser enemigos, pues el Estado democrático nace del pluralismo real y efectivo de espacios que se complementan sin odios.

4. ¿EL CAMBIO POR EL CAMBIO? ¿QUÉ CAMBIO ES POSIBLE?

La tesis de Heráclito, siempre favorable al cambio pues el río no es nunca igual, no rige necesariamente en materia electoral, ya que las reglas que lo configuran, como hemos señalado, son permeables, es decir, son capaces de adaptación a realidades políticas diferentes. Detengámonos, aunque sea como mero repaso, en conocer cuáles son las reglas de nuestro sistema electoral para el Congreso:

Elemento territorial: la circunscripción electoral es la provincia (50) y esta se completa con las entidades autónomas.

Elemento numérico: entre 300 y 400 diputados que fija el artículo 68 de la Constitución española. La Ley Electoral establece el número medio, 350, que se reparte así:

- 1 para cada ciudad autónoma.
- 2 mínimo para cada provincia.
- Resto (248) repartidos entre las provincias en razón de la población.
- Fórmula electoral: D'Hondt o de las mayores corrientes aplicado en cada provincia; es decir, fórmula proporcional no nacional, sino en cada circunscripción en la que se aplica también la barrera (salvo en Ceuta y Melilla en que es mayoritario).
- Elemento formal: listas cerradas y bloqueadas, inalterables, lo que se traduce en el dominio avasallador de los partidos que las confeccionan.

Ninguno de estos cuatro elementos conformadores del sistema electoral, es decir del sistema que traduce votos en escaños, ha variado desde el 77 a la actualidad, y decimos del 77 porque la Ley Orgánica del Régimen Electoral General es reproductora de los contenidos del Real Decreto-Ley del 18 marzo de 1977. La inercia ha dominado, como en casi todo los Estados del mundo, quizás excepto Italia, que no es el mejor ejemplo.

Las propuestas para modificar el sistema con mayor o menor profundidad son variadas, casi incontables, y no poco contradictorias entre sí. He aquí algunas de las ideadas:

- Bajar el mínimo provincial de diputados a 1 con lo que se primaría a la población sobre el territorio.
- Aumentar a 400 el número de diputados, lo que aumentaría la proporcionalidad (pero también el número de políticos).
- Los 50 diputados nuevos (al subir a 400) asignarlos a una circunscripción nacional, de forma que se repartirían proporcionalmente entre los partidos por los restos de votos que no hubieran sido útiles en la circunscripción.
- Sustituir la fórmula D'Hondt por la Sainte-Lagüe, que aumenta tendencialmente la proporcionalidad al distanciar las divisiones.
- Suprimir la barrera electoral (aunque se ha demostrado que no es excluyente) o subirla.
- Establecer una barrera mínima de votos a nivel nacional para que los partidos tengan derecho a participar en el reparto de escaños, con el fin de frenar los partidos nacionalistas.
- Doble voto, doble urna, al modo alemán. Se concreta en la combinación voto de lista de partido con el voto de lista personal, es decir, de distritos plurinominales y uninominales.
- Listas abiertas o entreabiertas para frenar el omnímodo poder de los partidos en la preselección de los candidatos sobre los que se pronuncian los ciudadanos.
- Atribución de una prima al partido mayoritario ganador de las elecciones, que se beneficiaría de X escaños suplementarios.

En fin, un conjunto de propuestas disjuntas con consecuencias incluso inconciliables, aunque en la mayoría late la búsqueda de una mayor proporcionalidad; es decir, que el Congreso sea espejo fiel de la distribución de los votos en la sociedad, y todo porque se atribuye al vigente la vocación del alcalde de Nottingham que robaba a los pobres para entregárselo a los ricos, lo que, ya dijimos, no es cierto.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La verdad es que las últimas elecciones generales han hecho saltar por los aires esta aseveración mecanicista al modo de las leyes de Duverger (1980). En efecto, el sistema de partidos no depende del sistema electoral, como sostenía el profesor francés. Si los partidos políticos son los dueños del proceso de participación política de los ciudadanos, es su capacidad de penetración en esos, en la sociedad, su mayor o menor fuerza e implantación, la que condiciona los resultados electorales. Con el mismo sistema electoral hemos pasado de bipartidismo imperfecto a un pluripartidismo neto. No podemos, pues, buscar en el sistema electoral las claves únicas para explicar el sistema de partidos. El sistema electoral no es, como bien explicó Nohlen (2015), una variable independiente, sino interdependiente, de forma que no puede analizarse aislado o separadamente de otras variables.

Ahora bien, si el sistema electoral ha permitido en España, hasta 2015, el equilibrio institucional y la alternancia política, en un marco bipartidista, debemos preguntarnos hoy si los cantos al proporcionalismo pueden ser de sirena ante los riesgos serios para la gobernabilidad, más aun teniendo en cuenta la fuerza consolidada, elección tras elección, por los partidos nacionalistas (cerca al 10 % de la Cámara), convirtiéndose históricamente en condicionantes de la mayoría de gobierno.

No es momento, como contaban los profesores franceses Cotteret y Emeri, de coger lápiz y papel para idear un sistema electoral favorecedor de intereses propios, o sea de los partidos desafortunados por los resultados, sino en volver a pensar -como en el 78- en los intereses generales y comunes de la nación española que han de girar necesariamente en el eje de justicia y eficacia, entendidos de consumo.

En fin, la reforma -si es que se considera, finalmente, que es imprescindible- nunca debe acomodarse en beneficio de nadie, sino en beneficio del principio

democrático. No me resisto a la cita de Manuel Aragón “democracia y representación forman el sustrato a partir del cual han de examinarse todas las soluciones técnicas que ofrece el derecho electoral” (1993, p. xxiv). A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y también a la luz del principio democrático han de efectuarse las propuestas para una modificación, es decir, para su robustecimiento o fortalecimiento. En todo, una hipotética reforma del sistema electoral, a mi juicio, requeriría una mayoría notablemente superior a la absoluta que exige el artículo 81 de la Constitución. Largo lo fiais, Sancho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, M. (1993). Discurso de apertura. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electora. México: UNAM.
- Arnaldo, E. (8 de junio, 2015). Lo que tienes que saber del sistema D’Hondt. *El Español*. Recuperado de <http://blog.elespanol.com/firmas-invitadas/lo-que-tienes-que-saber-del-sistema-dhondt/>
- Duverger, M. (1980). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- España (1978). Constitución Política del 27 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 311 del 29 de diciembre.
- España (1985). Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 147 del 20 de junio.
- Heráclito de Éfeso (s.f.). Fragmentos. Recuperado de https://www.academia.edu/33144231/FRAGMENTOS_DE_TEXTOS_FILOS%C3%93FICOS_GRIEGOS_Her%C3%A1clito_de_%C3%89feso_-544_a_-484
- Nohlen, D. (2015). *Ciencia política y justicia electoral: quince ensayos y una entrevista*. México: UNAM.
- Cotteret, J. y Emeri, C. (1988). *Systemes electorauz*. France: Presses Universitaires de France.