

Reforma de la ley electoral

La Constitución española de 1978 establece los criterios fundamentales a los que debe ajustarse el sistema electoral español, pero, como es lógico, no precisa los detalles de su aplicación práctica. Fue la LOREG —Ley Orgánica del Régimen Electoral General— la que en 1985 estableció los mecanismos concretos. Tras veinticinco años de vigencia, la LOREG es lo suficientemente longeva como para que resulte razonable revisar su funcionamiento y tratar de corregir o, al menos, amortiguar algunos de los efectos no deseables que produce.

Casi todos los partidos políticos, y más que ninguno Izquierda Unida, el más perjudicado por la LOREG, vienen demandando la reforma del sistema electoral y algunos han incluido en sus programas propuestas en este sentido, bien es verdad que con escasa dosis de concreción. Los dos principales *thing tanks* políticos (*Alternativas*, del Partido Socialista, y *FAES*, del Partido Popular) han estudiado diversas modificaciones y ponderado los efectos que causarían en la composición del Congreso y del Senado.

Todas las propuestas hechas desde la militancia política pueden estar cargadas de razón democrática, pero es evidente que se formulan teniendo en cuenta más los intereses de cada formación que los intereses

generales. Es lógico que los ciudadanos de a pie, cuya desconfianza en los partidos queda patente en todas las encuestas, recelen de cualquier propuesta suscrita por una sigla política. Sería absurdo que, por esta inicial desconfianza hacia la clase política, rechazáramos propuestas que pueden ser muy positivas. De ahí que se imponga una reflexión desde fuera de los partidos para clarificar qué reformas convienen y cuáles de ellas son posibles dentro de la Constitución.

Límites constitucionales

La Constitución del 78 (arts. 67-70) establece las condiciones que debe observar cualquier ley electoral. Las más importantes son las siguientes: a) los senadores y los diputados no pueden estar sometidos a mandato imperativo; b) el Congreso debe tener un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados; c) la circunscripción electoral es la provincia. En las provincias insulares, cada isla o agrupación de ellas, con Cabildo o Consejo Insular, constituirá una circunscripción a efectos de elección de Senadores. 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. Las poblaciones de Ceuta y Melilla elegirán cada una de ellas dos senadores. Cada Comunidad Autónoma designarán además un senador y otro más por cada millón de habitantes. La designación corresponderá a la Asamblea legislativa.

Acotación especial merece la prohibición explícita de que los diputados y senadores estén sometidos a mandato imperativo. A la luz de esta condición, puede cuestionarse la legitimidad, y desde luego la constitucionalidad, de la práctica, habitual en todos los partidos, de exigir a sus diputados votar en un sentido predeterminado por la nomenclatura, coincida éste o no con el juicio moral y político del diputado.

Distorsiones del sistema

El sistema establecido en la LOREG genera distorsiones graves en la asignación de escaños. Sólo teóricamente se mantiene la proporcionalidad que exige la Constitución.

Reforma de la ley electoral

En primer lugar, *distorsiona el valor del voto según territorios*, pues, al asignar dos diputados fijos a cada circunscripción, las provincias menos pobladas resultan sobrerrepresentadas y las más pobladas subrepresentadas. Así, mientras en Soria hay un diputado por cada 32.000 habitantes, a Madrid sólo le corresponde uno por cada 211.000 y a Barcelona uno por cada 167.000 habitantes. Dadas las tendencias migratorias, esta distorsión tiende a crecer.

En segundo lugar, *distorsiona el valor del voto por su concentración o dispersión*. Los partidos nacionalistas y regionalistas resultan los grandes beneficiarios del sistema, pues tienen sus votos concentrados exclusivamente en sus respectivos territorios. El caso más sangrante de esta distorsión es el de Izquierda Unida, que, en las elecciones de 2008, con 963.000 votos, dispersados en todo el Estado, obtuvo solo dos diputados, mientras CiU, con 774.000 votos, concentrados en Cataluña, obtuvo once diputados y el PNV, con 303.246 votos concentrados en el País Vasco, obtuvo seis diputados.

En tercer lugar, *distorsiona el valor del voto por el tamaño de los partidos*. La asignación de escaños mediante la *regla de Hont*, otorga a los grandes partidos, una sobreprima considerable de representación. Así, en las elecciones de 2008, cada diputado costó de media 481.000 votos a IU, 68.000 al PP y 66.000 al PSOE.

En cuarto lugar, *produce una no utilización de gran número de votos*. La regla d'Hont convierte en inútiles los restos sobrantes de aquellos partidos que obtienen escaños en cada circunscripción y la totalidad de los votos que reciben los partidos que en una circunscripción no consiguen escaño.

La principal consecuencia de las distorsiones señaladas, es que se produce un desproporcionado sobrepeso de los partidos nacionalistas en la política del Estado. En las legislaturas en que PSOE o PP no han obtenido mayoría absoluta, los nacionalistas han tenido la llave de la gobernabilidad de todo el Estado, llave que, hasta ahora, han utilizado con responsabilidad, pero que pueden, en el futuro, no utilizar con la misma prudencia.

Reforma electoral y Constitución

Se puede plantear la reforma del sistema electoral en sí misma, prescindiendo del condicionamiento constitucional. De las propuestas

elaboradas con este criterio surgirá, con toda seguridad, la necesidad de reformar la Constitución. Pero sería un método errático: si la Constitución hay que modificarla por otros motivos, la modificación de los artículos que hacen referencia a las elecciones deben incluirse entre los *modificandos*; pero, si no se abre por otras razones la reforma constitucional, la reforma del sistema electoral debe plantearse dentro de la Constitución, sin traicionarla ni desbordarla. Plantear una reforma electoral al margen de la Constitución carece de toda lógica equívale, además, a diferirla *sine die*.

Sin salirse de la Constitución caben, según la opinión no unánime de los expertos, varias propuestas de las que podrían amortiguar las distorsiones del sistema: crear un *banco nacional* de todos los restos no utilizados; reducir de dos a uno el número fijo de diputados por provincia; crear una nueva circunscripción para los españoles residentes en el exterior; aumentar hasta 400 el número de diputados y distribuir los nuevos escaños en una circunscripción nacional única; elevar el umbral del 3% para obtener representación y no computarlo por circunscripción provincial, sino en el conjunto de todo el Estado...

Cada una de estas propuestas, aisladamente o en conjunto, tiene su racionalidad y sus límites.

La creación de un banco nacional de restos permitiría en teoría a los partidos minoritarios de ámbito estatal dar utilidad a los miles de votos que no les sirven para obtener representación en la circunscripción provincial; pero la bondad de la medida es sólo teórica, pues los partidos mayoritarios son también los que volcarían mayores restos en ese banco nacional. Para estudiar los efectos de esta propuesta se ha realizado una proyección sobre los restos de las últimas elecciones que arroja los siguientes datos: el PSOE y el PP habrían obtenido dos diputados más cada uno; de los partidos minoritarios, sólo IU habría ganado un diputado; la representación del resto de fuerzas políticas no habría variado.

La reducción a uno del número de diputados fijos por provincia significaría que gran parte del territorio, la España más rural, perdería peso político, dejaría de tener interés prioritario para los partidos y vería acentuada la decadencia a que estructuralmente ya está abocada. Mientras no exista un plan efectivo de equipamiento mínimo de todo el

Reforma de la ley electoral

territorio, la sobrerrepresentación de las áreas menos pobladas es un mal menor que contrarresta el incremento de su ancestral abandono.

El incremento del número de diputados hasta el máximo de 400 permitido por la Constitución, atribuyendo en cómputo nacional los 50 nuevos (100 si también se redujera a uno el escaño fijo por provincia). Para ello sería necesario proceder de uno de estos modos: a) o bien atribuyendo los escaños incrementados a los cincuenta mejores restos nacionales; b) o bien creando, además de las provinciales, una nueva circunscripción única para todo el territorio, lo que exigiría introducir el doble voto de cada ciudadano —sistema alemán—, uno a una lista provincial y otro a una lista nacional. El primer modo es de dudosa constitucionalidad y el segundo desborda claramente la Constitución. En caso de llevarse a cabo esta reforma, los partidos regionales y nacionalistas tendrán mínimas posibilidades de obtener alguno de los escaños, 50/100 escaños en juego —suplementarios—, con lo que se mitigaría la distorsión por concentración territorial del voto.

La creación de una circunscripción exterior es una propuesta formulada tanto por el PSOE, que la llevaba ya en su programa de 2004, como por el PP. Según el último CERA —Censo de Residentes Ausentes— hay 1.310.000 residentes en el exterior —en la provincia de Orense representan nada menos que el 20% del censo—. En todas las elecciones pasadas, más del 60% de ellos ha votado a favor del PSOE o del PP. En caso de crearse una circunscripción exterior, tendría el efecto doble de reforzar a los grandes partidos y perjudicar a los partidos nacionalistas cuyos votos del exterior dejarían de engrosar sus candidaturas provinciales. Es decir, amortiguaría la distorsión electoral por concentración de voto, pero incrementaría la distorsión por tamaño de los partidos. Aunque los grandes partidos la han propuesto y salen de ella beneficiados, es poco probable que se llegue a establecer una circunscripción exterior, pues es de difícil encaje en la Constitución y la oposición de los partidos nacionalistas es manifiesta. No es probable que PP y PSOE tensen la cuerda hasta distanciarse de quienes pueden serles imprescindibles para gobernar.

Establecer el porcentaje umbral para obtener un acta sobre la totalidad de votos expresados en el conjunto de España. Actualmente basta con que una candidatura obtenga el 3% en la circunscripción provincial para que pueda entrar en el parlamento. Establecer un porcentaje mínimo a

escala nacional o elevar al 5% el porcentaje provincial necesario para obtener representación parlamentaria son las dos propuestas que más se barajan. La finalidad es, sobre todo, reducir la sobrerrepresentación de los partidos nacionalistas. Es, por ello, la propuesta que genera mayor conflicto entre partidos de ámbito estatal y los de ámbito regional.

El nudo gordiano de las listas cerradas y bloqueadas

Sin una referencia al régimen anterior y al proceso global de transición «de la legalidad franquista a la legalidad democrática» que vivió España entre 1975 y 1978, no resulta fácilmente entendible nuestro sistema electoral. Durante el franquismo, los partidos políticos estaban proscritos y, solo en la etapa final de la dictadura, se admitía cierta diversidad de corrientes, encauzadas siempre dentro del llamado *Movimiento Nacional*. No existía una Constitución, sino una serie de *Leyes fundamentales*, aprobadas por referéndum, que eran consideradas como «constitución abierta», por cuanto a las existentes se podían añadir otras leyes fundamentales que a veces modificaban las anteriores y, en la mayor parte de los casos, simplemente se adicionaban a ellas.

Cuando aún faltaban dos días para el primer aniversario de la muerte de Franco, el 18 de noviembre de 1976, las *Cortes generales*, compuestas por los mismos procuradores franquistas, aprobaron, con carácter de ley fundamental, la *Ley para la reforma política*, que fue sometida a referéndum el 15 de diciembre del mismo año, siendo aprobada por el 80% de los votantes que masivamente acudieron a las urnas (más del 77%). Esta ley abrió la puerta a la democracia, con el reconocimiento de la soberanía popular, el pluralismo de partidos y la elección de representantes del pueblo con poderes constituyentes. La Ley para la reforma política clausuró la dictadura y abrió la puerta que condujo a la Constitución democrática de 1978.

Pero, construida la nueva legalidad, no por ello se había transformado la sociedad: se reconocía la libertad de partidos y la libertad sindical, pero los partidos y sindicatos libres eran débiles y estaban enfermizos tras vivir en la clandestinidad. El éxito de la recobrada democracia dependía de la existencia de partidos fuertes que de verdad fueran, como dice la Constitución, canales de formación y de expresión de la opinión pública. El sistema de listas cerradas y bloqueadas fue el instrumento para fortalecer los partidos elegido por el decreto que reguló en 1977 la

Reforma de la ley electoral

elección de las Constituyentes, el mismo que se ha mantenido en las nueve convocatorias generales posteriores, hasta 2008.

El efecto deseado indudablemente se ha conseguido: los partidos se han fortalecido. Pero probablemente se han robustecido en exceso: el ciudadano no vota a personas, sino a listas. El poder de la sigla absorbe y diluye al individuo. La selección de candidatos y el orden en que aparecen en la lista son establecidos por el estado mayor de cada partido. Quien discrepa de la línea oficial o del jefe es borrado o colocado en los últimos lugares. Una vez elegidos, los diputados siguen sometidos a la dictadura del partido. Los debates parlamentarios presentes y los resultados se hacen predecibles. Basta contar los diputados presentes de cada partido, saber de antemano el resultado de una votación parlamentaria. Si fuera válido el voto por delegación, bastaría con que a las sesiones asistiera un solo delegado de cada partido, con la representación acreditada de sus compañeros de sigla.

Otro de los males producidos por el exceso de bien de la sigla es el fenómeno del transfuguismo y la contradicción subsiguiente. Por discrepancia ideológica, por interés legítimo o por corrupción, no es infrecuente el que se produzcan fugas de un partido a otro, mediante o no el paso ficticio por el grupo mixto. Este efecto se amortiguaría mucho si existiera la posibilidad de abrir las listas o, al menos de desbloquearlas, puesto que, de alguna manera, la posición del candidato dependería también del votante y no sólo del que confecciona las listas. Por otra parte, resulta contradictorio que, habiendo sido elegido por obra y gracia de la sigla que lo cobijó, el tránsfuga conserve su acta de diputado, en un ejercicio descarado de cinismo legal, pues en este caso sí, y no antes, se apela a que el diputado es inmune a todo mandato imperativo, incluso el de su propio partido.

La demanda de abrir o desbloquear las listas está muy generalizada entre los ciudadanos, pero no es defendida de verdad por ninguno de los partidos, ni chicos ni grandes, porque representaría para ellos una gran pérdida de poder. Además, el desbloqueo y la apertura de las listas haría proliferar los candidatos «originales» y excéntricos, puesto que cada uno tendría la necesidad de llamar la atención para singularizarse ante la opinión pública y no quedar oscurecido en la nebulosa de la lista. Por otra parte, un sistema de listas abiertas y desbloqueadas crea dificultades de recuento y, donde se ha establecido, ha dado lugar a una cascada de impugnaciones.

Probablemente, la apertura o desbloqueo de listas abriría la puerta a la sustitución del actual sistema proporcional por un sistema mayoritario, lo que equivale a dinamitar el propio texto constitucional. Por todo eso, aunque la sociedad demande abrirlas y desbloquearlas, las listas seguirán cerradas y bloqueadas. Dado que a ningún partido le interesa perder el enorme poder que le dan las listas cerradas y bloqueadas, todos ellos defenderán este gran baluarte. Podrán discutir si la regla de Hont es la mejor fórmula para atribuir escaños, podrán pactar reformas menores, pero parece muy lejano el día en que planteen seriamente desbloquear o abrir las listas. Las propuestas que hagan en este sentido no pasarán de ser juegos florales y fuegos de artificio y mientras tanto los ciudadanos seguiremos recelando de los políticos. ■