

JACQUES CADART y otros: *Les modes de scrutin des dix-huit pays libres de l'Europe occidentale, leurs résultats et leurs effets comparés. Elections Nationales et Européennes.* Departament —U.E.R.— de Science politique de l'Université de Paris 2, Universitaires de Frances, 1983.

FERNANDO SANTAOLALLA

La obra de referencia se ha distribuido en España no mucho antes de la presentación por el Gobierno en las Cortes del proyecto de Ley orgánica de régimen electoral general. Constituye así una feliz aparición, pues, como fácilmente se colige de su título, realiza el estudio de los sistemas electorales de los países europeos occidentales, cuyo conocimiento es de tanta utilidad al enfrentarse con un proyecto legislativo como el mencionado.

La obra en cuestión no es de carácter unitario. Recoge las ponencias presentadas por distintos especialistas en las jornadas de estudios internacionales comparados sobre sistemas electorales, celebradas en enero de 1977 en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad de París 2. Pero tampoco se agota en ello. La participación del profesor J. CADART ha completado la obra, tanto con estudios empíricos como con valiosas, aunque discutibles, meditaciones teóricas. El resultado final es un libro en el que se conjugan informaciones sobre los mecanismos electorales de los países de la Europa occidental con reflexiones sobre la aplicación y los límites de los principios propios de los Estados democráticos.

La limitación del estudio a los países con regímenes constitucionales de libertades públicas nos advierte ya de la existencia de un hilo conductor subyacente. Se busca esclarecer la forma en que las leyes electorales en vigor responden a los principios propios de estos Estados: pluralismo político, libertad de voto, autenticidad de la representación, participación popular en la formación de los

gobiernos, etc. Una de las grandes utilidades de esta obra estriba en que, lejos de limitarse a exponer los diversos mecanismos electorales, se analizan sus consecuencias globales sobre los sistemas políticos respectivos comentando su mayor o menor fidelidad a los citados principios.

Sistemáticamente, el libro aparece dividido en cuatro grandes apartados, relativos, respectivamente, a 1.º el informe de síntesis elaborado por J. CADART; 2.º los trece informes sobre los sistemas electorales de dieciséis países, presentados por los participantes en las jornadas mencionadas; 3.º la puesta al día sobre resultados de las elecciones en estos mismos países, más la referencia a los sistemas de Islandia y Luxemburgo (completando así el estudio de dieciocho países), debidas al propio CADART, y 4.º el estudio del sistema electoral del Parlamento Europeo, incluyendo el resultado de las primeras elecciones celebradas por sufragio universal en 1979, también procedente de la pluma del profesor de París.

Comenzamos el comentario de estas partes por la segunda, dejando el de la primera para el final, pues, en cuanto informe de síntesis, está relacionado con lo recogido en las demás.

Los informes sobre los sistemas electorales han sido, a su vez, agrupados según se trate de mayoritarios, proporcionales o mixtos. Dentro de los primeros figuran los correspondientes a Francia y el Reino Unido. J. CHARLOT hace una exposición de los sistemas electorales habidos en Francia desde 1789 y de los efectos políticos de las actuales leyes electorales francesas, reconociendo que el escrutinio a dos vueltas implica la superrepresentación de los grandes partidos, pero siempre sobre la base de la conclusión de alianzas electorales, de una buena complementariedad geográfica de los electores de los partidos aliados y de la disciplina de los mismos en la segunda vuelta. D. BUTLER expone en su informe sobre el Reino Unido la disminución en la fidelidad a los partidos que se ha producido en los últimos veinte años en el electorado, consecuencia de la paralela disminución de importancia de la relación entre clase social y partido político. Tras advertir el aumento de votos obtenidos por los terceros partidos recoge las voces cada vez más numerosas en el Reino Unido en favor de la representación proporcional, bien que todavía en número moderado, alternativa que no asume

el propio BUTLER, pues, aun reconociendo las limitaciones del voto mayoritario, señala que el proporcional también tiene las suyas.

El estudio de los sistemas proporcionales se abre con el informe de J.-F. AUBERT sobre Suiza, en el que se subrayan las amplias facultades reservadas a los electores, con las que se consigue que sean éstos y no los partidos políticos quienes de verdad seleccionen a los Diputados, solución que tiene la contrapartida de romper la solidaridad de los candidatos de una misma lista. La representación proporcional ha conducido a la estabilidad, rayana con el inmovilismo, del Parlamento, lo que va parejo al apoyo que tiene el Gobierno en la inmensa mayoría de las Cámaras, privando así de verdadero significado político a las elecciones parlamentarias. Por su parte, N. DE WACHTER estudia el sistema proporcional de Bélgica, que se remonta a 1899. La elección por listas lleva consigo el voto de preferencia en favor del ciudadano, si bien la regulación establecida favorece el orden de candidatos de las listas. No obstante DEWACHTER aprecia una tendencia creciente al uso del voto de preferencia, lo que puede suponer una progresiva pérdida de influencia de los órganos centrales de los partidos. Parecidas conclusiones obtiene T. OHLEINGER sobre Austria, quien, tras referirse a las últimas reformas para aumentar la proporcionalidad del sistema, señala que el orden de candidatos en las listas, con la consiguiente repercusión sobre las personas elegidas, es impuesto por los partidos, estando prohibido el «panachage» entre ellas, y que la admisión del voto preferencial para los electores es poco efectivo en la determinación de escaños, lo que a su juicio constituye uno de los puntos más débiles del sistema austriaco. Añade este autor unas valiosas referencias sobre la fórmula de financiación de las elecciones y de los partidos políticos. J. GASPAS hace una apretada síntesis del sistema electoral portugués y se extiende en la exposición de los resultados producidos en las distintas elecciones legislativas, presidenciales y locales entre 1975 y 1976.

Por su lado, A. SPREAFICO presenta un extenso informe sobre las características del sistema electoral de Italia, país en que el voto proporcional se introdujo ya en 1919 y donde en 1946 se pusieron unas nuevas bases que en sus líneas esenciales llegan hasta nuestros días. El sistema electoral favorece a los aparatos de los partidos, a pesar de reconocerse un voto de preferencia a los elec-

tores, pues su ejercicio no resulta espontáneo sino reflejo de las organizaciones y corrientes de los partidos. De esta forma se produce una primacía de los apartados de los partidos sobre la libertad de elección real de los electores. Aporta este autor una buena explicación de su régimen de financiación pública, advirtiendo que no ha conseguido desterrar ciertas prácticas viciosas.

D. GRIMM presenta un cuidado informe sobre el sistema electoral de la R.F.A. En él se señala que, a pesar de contar con distritos plurinominales donde se aplica el voto por listas y distritos uninominales, no es propiamente un sistema mixto, como tantas veces se dice, sino proporcional. El reparto de escaños entre partidos depende exclusivamente de los sufragios de lista, a nivel de Land, mientras que el voto directo en los distritos uninominales sólo sirve para determinar la composición personal del Parlamento. El reclutamiento de candidatos está dominado por los partidos, si bien ello se hace de modo muy descentralizado. El Tribunal Constitucional ejerce un amplio control para asegurar la igualdad entre partidos.

A S. ROKKAN se debe una exposición sobre el sistema proporcional practicado en los países nórdicos. A. LIJPHART hace lo propio respecto a los Países Bajos. B. CHUBB presenta una comunicación sobre el interesante y, tal vez, más justo sistema electoral: el del voto único transferible establecido en Irlanda, poniendo de relieve cómo la proporcionalidad entre los partidos se conjuga con la capacidad del electorado para seleccionar las personas de los elegidos. P. VEGLERIS se ocupa del caso de Grecia y el profesor madrileño M. MARTÍNEZ CUADRADO presenta su comunicación sobre el sistema electoral vigente en los años de la transición política, que tan poderosamente iba a influir en la Constitución de 1978 y en el Decreto-Ley de normas electorales, de 1977, que ahora, en 1984, se pretende sustituir. Con mucha razón el sistema español aparece incluido entre los sistemas mixtos, no sólo por el voto mayoritario reservado para el Senado sino porque la proporcionalidad corregida de la Cámara baja conduce a unos resultados poco coincidentes con la definición de proporcionalidad.

La tercera parte es debida, como queda dicho, al profesor CADART y en ella se actualizan las referencias electorales de los distintos países estudiados al 1.º de enero de 1982, completando así la infor-

mación de las ponencias antes comentadas. La cuarta y última contiene una explicación del sistema electoral del PE y los resultados de las primeras elecciones celebradas por sufragio universal directo en 1979. En ella se realiza una severa crítica del procedimiento de distrito nacional único, con listas cerradas y bloqueadas implantado al efecto en Francia. Arremete con razón CADART contra la utilización efectuada del principio de unidad nacional para impedir la formación de múltiples distritos. Y sin reparos afirma que el bloqueo y cierre de las listas conduce a que los representantes no sean propiamente elegidos sino designados por los estados mayores de los partidos, restableciendo así el sistema partidocrático propio de anteriores situaciones francesas.

Estas últimas consideraciones de CADART están muy relacionadas con las vertidas en su informe de síntesis y que constituyen la primera parte de la obra. Las opiniones del profesor de París no resultan siempre compartibles, pero tienen la ventaja de provocar unas reflexiones nuevas sobre viejos problemas, como son los derivados de la opción sistemas proporcionales-sistemas mayoritarios. Por añadidura, encierran un noble coraje, al enfrentarse con las ideas más extendidas sobre los sistemas electorales.

Ya de entrada CADART afirma su preferencia por el sistema mayoritario sobre el proporcional, proposición que en algunos casos refuerza con consideraciones objetivas, pero que, en otros, aparece como expresión de una valoración puramente personal. Hay un punto que, en cualquier caso, nos ha resultado muy sugerente. Se trata de su afirmación del reforzamiento de los sistemas mayoritarios y de la inseguridad actual de los proporcionales, afirmación que puede resultar sorprendente por cuanto estos últimos se emplean cada vez más, y así lo reconoce el propio autor, como revela el caso de las últimas democracias establecidas en Europa (Grecia, Portugal, España) y el sistema implantado en Francia para las elecciones al Parlamento Europeo. No obstante y según este autor, la representación proporcional se presenta muy insegura de sí misma, porque en todos los países se han introducido mecanismos correctores a la misma (número o porcentaje mínimo de votos para obtener escaños, tamaño reducido de distritos, etc.), que favorecen a los grandes partidos políticos, y que impiden que los resultados finales sean realmente proporcionales. Esto denota que no hay en-

tera confianza en los principios de los que se parte, poniendo así en tela de juicio la supuesta superioridad de los mismos. Se trata de una argumentación que, cuando menos, origina una reflexión por parte del lector.

Lo que sí parece más discutible es la confianza que tiene CADART en los sistemas mayoritarios para atajar el grave inconveniente que encierran los proporcionales, de dejar a la postre en manos de los partidos la elección de los representantes. Aunque, ciertamente, existe esta servidumbre, no es lo menos que los sistemas mayoritarios tampoco consiguen erradicarla. Pueden atemperarla, pero no hacerla desaparecer, por lo que la solución siempre tendrá el carácter de mal menor. De todas formas, y en relación con lo advertido por muchos de los ponentes ya mencionados, una grave dolencia que aqueja a los regímenes electorales vigentes es el creciente protagonismo de los partidos políticos y, en último extremo, de sus estados mayores en la selección de las personas de los representantes, lo que va en detrimento de los electores, apartándose así de las exigencias propias de la soberanía popular y del principio de representatividad. Si la democracia quiere ser cada vez más auténtica no cabe duda que tiene ante sí el desafío de luchar contra esta tendencia, y la obra comentada es una buena llamada de atención sobre este problema.

CADART alecciona también contra los intentos de manipulación de los sistemas electorales en términos de partido, ya que los mismos acaban por no servir a la finalidad perseguida, volviéndose contra sus propios progenitores, afirmación que en España tiene una fácil confirmación, si se observa cómo la Unión de Centro Democrático y el Centro Democrático y Social, resultaron severamente perjudicados por la misma ley electoral que en su día contribuyeron a aprobar, ley que beneficia a los grandes partidos en la misma medida que penaliza a los pequeños. Lo cual debería tenerse siempre en cuenta al abordar toda iniciativa en este campo.

Lo que no podemos compartir es la consideración de CADART de que el extremismo o bipolarización extrema a que podría conducir el sistema mayoritario en algunos países —él cita el caso de Italia—, no deba evitarse a través de la representación proporcional sino dotando al Jefe del Estado de una investidura popular y de un núcleo de poderes sustantivos. Que la proporcionalidad

tenga onerosas limitaciones y que, incluso, pueda defenderse su sustitución por el voto mayoritario, no debe significar una transformación de los regímenes parlamentarios en sistemas semipresidenciales o mixtos. Las experiencias históricas en este sentido no han sido en general muy positivas, como revelan los casos de la Alemania weimariana y el actual de Portugal. Es más, la inconveniencia de esta fórmula se plantea en la Francia de 1984 ante la posibilidad de que el Parlamento que deba elegirse en los próximos comicios tenga una coloración política distinta de la del Presidente de la República.

En definitiva, la obra en cuestión aporta, como habrá podido deducir el lector, un enorme caudal de información sobre los distintos sistemas electorales, poniendo de manifiesto tanto sus reglas como sus resultados prácticos. En este sentido se trata de una obra de consulta. Pero no sólo esto, pues constituye también un valioso banco de pruebas de los principios de cada fórmula electoral y, en último extremo, de los propios de las democracias representativas. Al hilo de diversas noticias y comentarios en él contenidos el lector tiene ocasión de reflexionar sobre las ventajas y limitaciones de las distintas variantes representativas, reflexiones de todo punto necesarias si las democracias occidentales desean caminar hacia cotas más altas de autenticidad.