

MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio Luis: *Los sistemas electorales españoles: Evaluación y propuestas de reforma*, Editorial Dykinson y Servicio de Publicaciones de la Universidad Rey Juan Carlos, Madrid, 2010, 224 pp.

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (*)

I

El 27 de junio de 2008, el Gobierno solicitó al Consejo de Estado la realización de un informe sobre las propuestas de modificación del Régimen Electoral General que durante las Legislaturas VIII y IX habían sido presentadas por los diferentes grupos parlamentarios. Con ello se ponía en marcha un proceso de reforma de la legislación electoral, encauzado a través de una subcomisión en el seno de la Comisión Constitucional, creada el 5 de septiembre de 2008, la cual, tras solicitar diferentes informes y documentos de las diferentes instituciones competentes en la materia (Consejo de Estado, Junta Electoral Central, Oficina del Censo Electoral, Tribunal de Cuentas, Ministerio del Interior, ...), así como de recabar la comparecencia de autoridades y expertos, culminó su trabajo con dos informes aprobados el 30 de junio de 2010. Dichos informes se han traducido en dos iniciativas legislativas que se encuentran en tramitación en las Cámaras en el momento de redactar estas líneas, y que tienen el apoyo mayoritario de sus miembros.

Durante ese periodo se ha producido un importante debate doctrinal y político sobre la reforma electoral en España y junto a documentos oficiales con los informes de las instituciones públicas afectadas, se han organizado cursos y seminarios y se han publicado diversos trabajos. Entre ellos, el que nos ocupa es el realizado por el Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad Miguel Hernández, Antonio Luis Martínez-Pujalte.

(*) Letrado de las Cortes Generales.

II

En esta obra, el Profesor Martínez-Pujalte se ha propuesto llevar a cabo una evaluación de los sistemas electorales utilizados en las elecciones al Congreso, al Senado, al Parlamento Europeo así como a las elecciones municipales. Dicha evaluación se basa en unos criterios que previamente fija en el primero de los capítulos de su trabajo. La presentación de estos criterios y una reflexión general sobre la justicia de los sistemas electorales y la incidencia de estos en la calidad democrática son el objeto del capítulo introductorio. Después, en los otros cuatro capítulos aborda la evaluación del cumplimiento de esos criterios por los diferentes sistemas electorales aplicables a las diferentes entidades representativas en nuestro ordenamiento constitucional. En ellos, tras el examen de los problemas se formulan alternativas de reforma, concluyendo con una recapitulación.

La obra se completa con un detallado y no menos riguroso apéndice titulado «Aspectos numéricos de la democracia», en el que Joaquín Sánchez Soriano, Catedrático de Estadística e Investigación Operativa de la misma Universidad Miguel Hernández, analiza las diferentes herramientas metodológicas matemáticas empleadas para el análisis de los sistemas electorales, con un completo examen de las diferentes fórmulas electorales existentes y las consecuencias de cada una. Además, el libro se abre con un prólogo de Pedro González-Trevijano, Rector de la Universidad Rey Juan Carlos, con unas breves pero precisas líneas introductorias de la materia y de su autor, y una presentación del también Profesor Andrés Ollero Tassara, Presidente de la Fundación Ciudadanía y Valores, en las que explica el encargo de dicha Fundación al autor de la elaboración de dos ponencias para su debate en unos seminarios de estudio. Esas ponencias constituyen el embrión de este libro.

III

La obra que comentamos es un trabajo claro, riguroso y sistemático de examen de las ventajas e inconveniente los diferentes siste-

mas electorales aplicados en España (sólo quedan fuera los sistemas electorales autonómicos, pero éstos en buena medida se asemejan al del Congreso de los Diputados). Lo peculiar es que el autor, aunque conoce y maneja la principal bibliografía existente en la materia, no se limita a reproducir las aportaciones doctrinales de otros sino que lleva a cabo un esfuerzo personal de análisis de los problemas que acarrea cada sistema electoral y, a continuación, propone de manera razonada diferentes alternativas para su solución. Es, por ello, una obra teórica pero con una indudable vocación de índole práctica, que se acerca a los problemas y los aborda con un sentido realista, muy alejado de las meras elucubraciones teóricas a las que tantas veces conducen estos trabajos, sin ninguna posibilidad de aplicación práctica. Por eso, a mi juicio, es una valiosa contribución al debate abierto desde 2008, con sugerencias que, se esté o no de acuerdo con todas ellas, están sólidamente razonadas y fundamentadas.

No es posible en esta breve recensión hacer mención a todos los aspectos valiosos del trabajo del Profesor Martínez-Pujalte. Me limitaré a referirme a los que me parecen más destacables: la reflexión general que hace en el capítulo primero y la evaluación del sistema electoral aplicable al Congreso (capítulo 2) y a las elecciones municipales (capítulo 3).

IV

El capítulo 1 se dedica a una reflexión general sobre la democracia representativa y el sistema electoral. Explica el autor, en primer lugar los criterios para llevar a cabo la evaluación de los sistemas electorales, que reduce a cinco: adecuación al sistema político, cohesión partidaria, proporcionalidad relativa a las opciones político-partidistas, proporcionalidad relativa a los grupos sociales, (incluida la proporcionalidad territorial) y estabilidad (p. 31). Dichos criterios coinciden, como reconoce el autor, con los tres parámetros básicos formulados por Dieter Nohlen —representación, concentración y participación (p. 31)—, si bien desglosa dos de ellos para llegar hasta los cinco indicados. Siempre puede ser discutible si hay otros criterios decisivos o si sobran algunos por entenderse incluidos en otros pero me parece que en esos criterios se plasman las diferentes

dimensiones que tiene todo sistema electoral, que no solo busca la mejor representación política de una comunidad política sino también la formación de gobiernos estables.

Analiza también el Profesor Martínez-Pujalte los sistemas electorales desde la perspectiva de la justicia, tema tremendamente complejo y que probablemente merecería un tratamiento autónomo. Por eso, el autor salva ese escollo reconduciendo el problema a una cuestión más cercana de «razonabilidad» de los sistemas electorales, en los términos acuñados por nuestra jurisdicción constitucional, fijándose en el cumplimiento del principio de igualdad tanto entre los electores como entre los candidatos (pp. 35-37). Concluye acertadamente el autor que los problemas que ordinariamente plantean los sistemas electorales «no son problemas en los que se encuentre implicada la justicia», ya que estos problemas son «normalmente problemas relativos, con soluciones, también, relativas y provisionales» (p. 38). Personalmente, no acertaba a explicarme la razón de haber incluido este problema en una obra cuyo propósito tenía una naturaleza diferente. Tras su lectura me parece que con ello el autor quiere descartar algunas exageradas afirmaciones que en ocasiones irrumpen en estos debates sobre la justicia o injusticia de una determinada fórmula electoral, apreciación que suscribo plenamente. Los sistemas electorales no son justos o injustos, siempre, claro está, que cumplan los requisitos básicos imprescindibles de sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Pueden ser más favorecedores de la representación personal o de la ideológica-partidaria, acentuar la representatividad individualmente considerada o la de las colectividades territoriales en que se integra el ciudadano, más o menos favorecedoras de la estabilidad gubernamental, nos puede parecer más deseable o menos, etc. Pero nada de eso tiene que ver con la justicia.

Algo parecido sucede con la otra reflexión general que se aborda en el capítulo introductorio, sobre la incidencia de los sistemas electorales en la calidad de la democracia. También se trata de otro tema de gran calado, que parece ir más allá de los objetivos iniciales de la obra. Sin embargo, el autor no abandona su planteamiento realista y, tras un breve examen del problema, concluye, acertadamente en mi opinión, que es indudable que el sistema electoral puede influir

en la calidad de la democracia pero que hay otros factores como la tradición y cultura política del país que tienen una influencia mucho más decisiva (pp. 43-44). Aquí la finalidad de este apartado es, me parece, rebatir aquellas opiniones que «incurren en el defecto de pedir al sistema electoral más de lo que éste debe dar» (p. 46), lo que también cabe compartir.

V

El capítulo 2 es el más extenso y en el se examina el sistema electoral del Congreso de los Diputados. El Profesor Martínez-Pujalte comienza señalando lo que entiende como virtudes y defectos de dicho sistema, a partir de los criterios fijados en el capítulo 1. Tras ese examen global se detiene en tres elementos del sistema: las barreras electorales, el número de diputados asignados a cada circunscripción y la fórmula electoral. El capítulo concluye con una propuesta de reforma que se concreta en tres elementos: la reducción a uno del mínimo de escaños por circunscripción, la elevación a 400 del número de diputados, con reserva de los nuevos 50 escaños para su asignación en listas nacionales y la sustitución del método D'Hondt por la fórmula Sainte-Laguë corregida (pp. 84-88).

En este aspecto no puedo coincidir con el autor. La reducción del mínimo provincial puede llevar a convertir en mayoritario un sistema que debe ser proporcional según el artículo 68.3 de la Constitución, y un «proporcionalismo» excesivo, por seguir la denominación del Profesor Alfonso Fernández-Miranda, olvida otras cuestiones importantes como el equilibrio territorial y el mantenimiento de un mínimo representativo razonable para las provincias menos pobladas. Sin embargo, como el propio autor reconoce en otro lugar de este trabajo (p. 35), hay otros criterios a tener en cuenta además, de la aritmética, como es la entidad y homogeneidad política del sujeto representado.

Por otra parte, tampoco coincido en que la reserva de 50 escaños a una lista nacional pueda hacerse sin modificación del artículo 68.2 de la Constitución. Si la circunscripción es la provincia, una lista nacional difícilmente puede entenderse que respete dicho criterio.

Finalmente, la fórmula electoral que propone se limita a reducir ligeramente la prima que los partidos más votados suelen tener en los procesos electorales, finalidad que, además de resultar extremadamente difícil que pueda ser aprobada por quienes naturalmente pueden verse perjudicados por ella, tampoco parece que consiga una mejora sustancial del sistema, ya que se limita a procurar un mayor «proporcionalismo». No hay que olvidar que el sistema electoral debe de procurar también gobiernos estables y la fórmula propuesta no parece que beneficie este criterio.

Por el contrario, el Profesor Martínez-Pujalte descarta recomendar el desbloqueo de las listas electorales, tanto por lo que entiende como escasa utilización hasta ahora llevada a cabo en las elecciones al Senado como por los riesgos de faccionalismo y corrupción a que puede dar lugar (pp. 59-61). Como he indicado en otro lugar, si bien son ciertos los riesgos apuntados, me parece que el ejemplo del Senado no es aplicable, no sólo por su posición más débil en nuestro sistema constitucional (los ciudadanos al votar están pensando en quien quiere que les gobierne, cuestión que sólo se dilucida en las elecciones al Congreso) sino sobre todo por la fórmula de votación. En la elección al Senado si no se vota a los candidatos del partido por el que el elector tiene sus preferencias se favorece a los ciudadanos de los partidos rivales, cosa que no sucede en el supuesto de listas cerradas pero no bloqueadas. En este supuesto el no votar a un candidato de la lista no perjudica a la candidatura del partido y, a cambio, los ciudadanos pueden ejercer con ello un control de las designaciones que los comités directivos de los partidos hacen al elaborar las candidaturas. Es cierto que la repercusión práctica de la implantación de este modelo no sería muy alta, al menos inicialmente, pero puede llevar a que los dirigentes de los partidos lo tengan en cuenta en el momento de incluir algunos candidatos al elaborar las listas.

En relación a las elecciones municipales, el autor examina las posibles fórmulas de elección directa del alcalde: elección conjunta del alcalde y los concejales en una sola vuelta, de forma independiente o vinculando las listas; elección del alcalde a dos vueltas, vinculada a la elección de los concejales, con sus variantes según esta vinculación se haga con los votos en la primera o en la segunda vuelta o la mitad en cada una de ellas, e incluso la variante de primar

la candidatura del alcalde electo otorgándole la mayoría absoluta; y, en último término, la elección separada de alcaldes y concejales (pp. 103-118). Concluye recomendando el sistema de elección del alcalde a dos vueltas vinculada a la elección de los concejales en función de los resultados de la primera, la mitad de los puestos en la primera vuelta y la otra mitad en la segunda vuelta.

Estamos, en suma, ante una obra muy recomendable para todos aquellos interesados en conocer las consecuencias de los diferentes sistemas electorales aplicables en España y las alternativas de reforma. La claridad y concisión en el planteamiento de los problemas y de las sugerencias de mejora hacen que resulte sencillo acudir al punto concreto en el que uno puede estar interesado para conocer las propuestas del autor, siempre razonadas y argumentadas, de manera que incluso en la discrepancia pueda uno apreciar que estamos ante una obra particularmente valiosa.