

GARROTE DE MARCOS, M. (2020). *EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL. MEMORIA, BALANCE Y CAMBIO*. MADRID: MARCIAL PONS

Ángel J. SÁNCHEZ NAVARRO
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid
<https://orcid.org/0000-0002-7568-7631>

Vaya por delante la venda: algunas circunstancias presentes en la obra que aquí se reseña dificultan cualquier pretensión de objetividad por parte de quien esto firma. Para cualquier jurista español, una publicación de Marcial Pons supone, de por sí, una primera garantía. Si, además, el jurista se dedica al Derecho Constitucional, la coedición por parte de la Fundación Manuel Giménez Abad supone incorporar el aval de una de las instituciones que, en los últimos años, más y mejor ha contribuido a la calidad del debate intelectual y académico sobre la democracia española, y sobre la calidad, las dificultades y las necesidades de nuestro ordenamiento constitucional. Añádase que ambas firmas respaldan una colección («Debates constitucionales») cuya dirección y coordinación está –a juicio de quien esto firma, claro está– en algunas de las mejores (y más amables) manos que encontrarse puedan en el panorama de los constitucionalistas españoles, como son las de José (Pepe) Tudela Aranda, Josep Maria Castellà y Fernando Reviriego, y resulta un cóctel difícil de mejorar.

Y, entonces... aparece María Garrote de Marcos, presentando esta obra sobre el sistema electoral, y lo logra. En unas 150 páginas (excluyendo índice y bibliografía) consigue dar una excelente perspectiva del objeto de este trabajo, el sistema electoral español. Un objeto difícil de tratar, en primer lugar, por su aparente facilidad: como se afirma en el primer párrafo de la introducción, «sobre el sistema electoral opinamos todos», y por lo tanto todos asumimos un cierto grado de conocimiento sobre el mismo. Por eso es cierto que «parece que ya se ha dicho todo lo que se tenía que decir», y

que «es difícil encontrar algún aspecto» del mismo «que no haya sido profusamente estudiado y minuciosamente analizado». Y por eso mismo acierta al no pretender «descubrir facetas desconocidas», «plantear nuevos enfoques» o «realizar aportaciones originales», aunque –por supuesto– no renuncia a ofrecer propuestas sugerentes –y naturalmente discutibles– de mejora.

La profesora Garrote de Marcos, jurista y politóloga, afronta el reto con la seguridad de quien conoce bien el terreno que pisa. Aunque anuncie que el estudio no es exhaustivo –seguramente, ningún estudio electoral pueda serlo–, también avisa de su amplitud de miras («no es un trabajo teórico, ni empírico, ni jurídico, ni politológico, aunque tenga un poco de todo eso»), y de su pretensión divulgativa, dirigida a ofrecer una visión personal que sea, entre otras cosas, «explicativa» y «comprensible», que trata de acercar al lector un tema complejo, mediante un lenguaje sencillo y cercano. Una intención plenamente coherente, además, con la línea general de la colección en que aparece y que, en menos de cuatro años desde su nacimiento, ha ofrecido ya a la sociedad española una quincena de títulos muy accesibles que ponen a disposición de cualquier ciudadano interesado información y reflexiones relativamente breves sobre cuestiones de interés constitucional general, a cargo de especialistas en cada una de las materias (y, por cierto... ¿soy yo el único que echa de menos la antigua práctica de informar, en los libros de muchas colecciones, acerca de los «títulos publicados» anteriormente en las mismas? Puede que hoy no sea tan necesario... pero seguramente seguiría siendo muy útil, al menos para quienes solemos enfrentarnos a los textos en papel).

Desde el principio, la obra cumple sobradamente con esas pretensiones: la breve introducción sirve no solo para presentar la intención del trabajo, sino también para anticipar su estructura, que responde a la lógica y se ajusta motivadamente a los tres conceptos que sirven de subtítulo. Así, como lo lógico es empezar por el principio, el primer capítulo explica cuidadosamente «de qué hablamos» cuando hablamos del sistema electoral. A tal efecto, se presentan algunas ideas y postulados básicos del mismo, comenzando por la relevancia central de las elecciones para la democracia (su «elemento visible», que «“bombea” la democracia, permitiendo que se oxigene, se nutra y sobreviva»: p. 18), y por las funciones que desempeñan (básicamente, producir representación, gobierno y legitimidad). A partir de ahí, se

introducen algunas nociones sobre el concepto del sistema electoral, su relación con el marco democrático representativo y liberal adoptado en España; sobre el sustento axiológico e institucional en el que opera, basado en principios y valores como la igualdad y el respeto al Estado de derecho; sobre los elementos y estándares que configuran unas elecciones como «libres y justas (*free and fair elections*)», según la expresión generalizada en la doctrina... Unas páginas –apenas cincuenta, una tercera parte del texto– de fácil lectura, que recogen de forma sencilla y sistemática los aspectos generales y las cuestiones principales planteadas por las elecciones y los sistemas electorales que constituyen el objeto de estudio, y que serían de gran utilidad para todo aquel que, sin ser experto, quiera opinar fundadamente sobre las múltiples cuestiones que esos fenómenos suscitan en la sociedades contemporáneas, en general; y en la española, en particular.

El resto del libro sigue el esquema que anuncia su título: arranca de la memoria, dedicando los capítulos II y III a repasar brevemente los sistemas electorales históricamente vigentes en España hasta los orígenes de nuestra actual democracia, y la génesis del sistema configurado en nuestra transición. Hace luego un ajustado balance de su funcionamiento durante los años (más de cuarenta ya) en que ha sido aplicado; y termina por examinar aquellos aspectos más discutibles que han suscitado más debate social, político y doctrinal, sin dejar de formular algunas propuestas, en principio relativamente menores, de reforma. Todo ello, centrándose en el sistema para la elección del Congreso de los Diputados, gradualmente extendido a casi todos los demás procesos electorales (salvo, como es bien sabido, a los del Senado, cuyo sistema electoral solo merece alguna referencia aislada al hilo de la exposición) hasta el punto de configurarse como una especie de «sistema electoral común» español.

En línea con la brillante expresión de José Antonio Marina («la memoria no es un lastre que debemos largar para ir más ligeros, sino el combustible que nos permite volar»¹), la profesora Garrote subraya acertadamente que «la memoria no es solo historia ni pasado, que se analiza pero no se juzga; también es el recuerdo que portamos y que nos permite enfrentarnos a la realidad con una experiencia y una visión

¹ *Teoría de la inteligencia creadora*. Barcelona, Anagrama, 1993, p. 118.

determinada» (p. 14). Es preciso, por tanto, «conocer la herencia que recibimos de la historia» para «comprender en toda su complejidad el origen y los condicionantes» del sistema electoral vigente, el cual «tuvo muy en cuenta la historia, no tanto para reproducir ciertas reglas electorales, sino sobre todo para evitarlas». De ahí que el capítulo II dedique unas páginas (breves y muy sustanciosas) a resumir los rasgos principales de nuestra legislación electoral histórica, la cual –en lógica coherencia con la «inestabilidad constitucional española» que destaca Jorge de Esteban² muestra una «asombrosa variedad», producto de la sucesión de «multitud de leyes electorales».

Esta diversidad nos aproxima a la experiencia del laboratorio constitucional (y electoral) francés, permitiendo identificar también aquí la continuidad de algunos elementos del sistema que, no obstante, subrayan las muy diferentes trayectorias de ambos países en este ámbito. En efecto, en Francia se configura históricamente un «derecho común de la legislación electoral» basado en una fórmula mayoritaria, que combina el sufragio directo (universal masculino desde 1848) en distritos uninominales, con la exigencia de mayoría absoluta en primera vuelta, y simple en la definitiva, y que en buena parte aún hoy perdura³. Sin embargo, en España, la autora destaca «el interés [...] por modular el derecho de sufragio de acuerdo con las aspiraciones de los actores políticos; la centralidad de la circunscripción en la mecánica electoral [...] y la utilización generalizada y sostenida de la regla de la mayoría como fórmula electoral» (p. 68). Aspectos que explican que el periodo comprendido entre 1812 y 1976 «se inicia con una normativa electoral de las más avanzadas de su época, situando a España en la vanguardia de los incipientes sistemas liberales»; pero concluye «con un régimen autoritario [...] que relegaba a España a la retaguardia de la ya consolidada democracia europea» (p. 68). Todo lo cual explica el abandono de esos elementos –lógico, dado su «balance lamentable» (p. 89)–, y su sustitución por otros en el momento de definir el sistema que habría de encauzar la expresión

² «Estudio preliminar», en *Las Constituciones de España*. Madrid, Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000 (2ª ed.), p. 21

³ A. J. Sánchez Navarro, «El sistema electoral francés desde 1789: continuidad y cambio», en *Foro, Nueva época*, vol. 21, núm. 2 (2018), p. 428.

democrática española desde el momento transicional... y que en sus líneas fundamentales se mantiene hoy en día.

Por eso, el capítulo III explica el proceso de formación y consolidación del actual sistema electoral, resaltando los elementos de ruptura con nuestra tradición en esta materia y el amplísimo apoyo que suscitó, y que se puso de manifiesto tanto en el momento constituyente como en el de la aprobación de la Ley electoral vigente, la LO 5/1985, que «contó con un respaldo prácticamente unánime», convirtiéndose «sin duda» en «una de las leyes más apoyadas en nuestra democracia» (p. 112). Las vicisitudes de ese proceso, así como las sucesivas –y, en general, también ampliamente apoyadas– reformas de la ley electoral encuentran cumplida y detallada descripción y análisis en unas páginas, que sitúan al lector en una privilegiada posición para compartir las dos últimas partes del libro, dedicadas –como avanza su título– a hacer «balance» sobre los rendimientos del sistema y a la reflexión sobre las propuestas de «cambio» sugeridas para el mismo (capítulos IV y V).

Este último tercio de la obra recoge las principales valoraciones que ha suscitado el sistema electoral, haciendo uso de la perspectiva que proporciona una experiencia acumulada de más de cuarenta años, en los que se han celebrado casi doscientos procesos electorales (generales, autonómicos, municipales y europeos). La posición de la autora es clara y explícita: «la valoración que merezcan los sistemas electorales dependerá de su capacidad para proporcionar con eficacia los fines que se persiguen»; y el de nuestro Congreso de los Diputados «ha tenido un papel protagonista en la transición y consolidación de la democracia en España»; «su flexibilidad y dinamismo» le ha permitido adaptarse a «circunstancias sociales y políticas muy diversas. Ha sido una buena garantía de estabilidad en momentos de inestabilidad», permitiendo que «todas las fuerzas políticas que tenían un apoyo electoral razonable» estuvieran representadas en el Congreso. Ha conseguido también reflejar la evolución política «sin distorsiones ni exageraciones»... En definitiva, «ha conseguido un formidable *trade off* entre representación y gobernabilidad», demostrando ser «bastante eficaz» para sus fines: «el balance es positivo» (pp. 163-164 y 169).

Esa visión general, sin embargo, no le impide formular algunas propuestas de reforma, con un grado de concreción que lamentablemente se echa en falta en muchos otros estudios sobre esta materia, y que muestra el grado de control sobre la misma (pp. 154-161). Propuestas en

principio menores... aunque la materia electoral casi nunca es «menor». Así, por una parte, y a efectos de hacer algo tan poco debatido en la esfera pública como es mejorar el prorrateo electoral (la distribución de los escaños entre las diversas circunscripciones), sugiere combinar varias medidas. Ciertamente, algunas de ellas tienen (al menos, aparentemente) una índole más técnica que política (modificar la fórmula proporcional utilizada, cambiar la base demográfica de reparto utilizando «los electores inscritos en el censo electoral en lugar de los residentes»), lo que en principio no parece plantear grandes dificultades. Sin embargo, y como la propia autora reconoce, no ocurre lo mismo con otras modificaciones que seguramente provocarían notable polémica, como es en particular el aumento del número de parlamentarios para configurar un Congreso de 400 diputados (cifra que, por otra parte y como se resalta en otros momentos del estudio, no sería nueva ni excesiva en relación con otras Cámaras, históricas o contemporáneas).

Una segunda propuesta, la de implantar algún tipo de voto preferencial, también resulta aparentemente menor [...] si no exigiera también «revisar otros muchos aspectos que pueden influir en su diseño». Entre ellos se mencionan –ni más ni menos– «los mecanismos de selección de candidatos por parte de los partidos, en aras de presentar a los mejores y más atractivos»; «el Reglamento del Congreso [...] con el fin de proporcionar al parlamentario individual instrumentos y posibilidades para que su actuación pueda ser adecuadamente valorada. Y, por supuesto [...] adaptar la LOREG [...] ajustando las normas sobre campaña y financiación electoral». ¡Casi nada!

Junto a esas propuestas, la profesora Garrote recoge y suscribe algunas de las críticas más serias y extendidas sobre algunos elementos concretos del sistema. En particular, afirma que nuestras reglas electorales «violentan abiertamente» el «derecho a la igualdad del voto, en el sentido de que el voto de todos los ciudadanos tenga el mismo valor con independencia del lugar donde se emita», poniendo de manifiesto una contradicción que, como ella misma continúa diciendo, afecta a «una cuestión que [...] no es política ni está a disposición del legislador, sino que es jurídica e indisponible». Por otra parte, «poco o nada se ha evolucionado en la dimensión del voto libre y voto directo», de modo que «a los electores no se les garantiza su derecho a elegir libre y directamente a los representantes». Aspectos ambos que exigen plantearse modificaciones, a fin de «profundizar

en la vinculación entre la soberanía popular y la participación política en un momento [...] en el que los derechos políticos parecen resultar de los más imperfectos» (pp. 166-167).

Como es obvio, la profundidad de estas consideraciones críticas y el alcance de las reformas (en principio, menores) que se sugieren suscita en el lector cierta perplejidad: ¿cabe considerar «positivo», o un «formidable» *trade off* (sea esto lo que sea, dicho sea de paso) un sistema que «violenta abiertamente el derecho a la igualdad de voto» y no garantiza a los electores ese derecho a elegir libre y directamente a sus representantes? Estas son, como siempre, las grandes cuestiones que subyacen en el debate sobre el sistema electoral. Cuestiones que merece la pena debatir, y respecto de las cuales la sociedad tiene que pronunciarse, teniendo en cuenta la necesidad de encontrar equilibrios entre valores e intereses diferentes y muchas veces contrapuestos, de distinguir los árboles y el bosque, los objetivos generales y los particulares, la complejidad del sistema y la interdependencia de sus elementos...

Eso es lo que, en última instancia, deja en el aire el libro que comentamos. Muchas son, naturalmente, las matizaciones o las precisiones que podrían hacerse; e infinitas las discusiones que suscita, y que merecerían tratarse con mayor detalle, desde el alcance del secreto del voto (mucho más amplio, a mi juicio, que lo apuntado en la página 29: no solo derecho, sino deber) hasta la aparente aceptación de la discriminación positiva en favor de «las minorías nacionales» (p. 28, aunque [...] ¿no supone también violentar la igualdad de voto?); pasando por la virtualidad de los programas electorales o la eventual identificación entre electores y partidos. Pero permítaseme prestar aquí atención preferente solamente a una: señala la profesora Garrote que «los partidos políticos [...] son la clave», y seguramente acierte. Pero continúa diciendo que «todo empieza y termina con los partidos», y eso seguramente sea mucho más discutible.

En efecto, los partidos políticos *son* (no *deben ser*) *expresión* del pluralismo político e *instrumentos* fundamentales de participación política (art. 6 CE). Lo que significa que todo empieza con la ciudadanía, con los *polites*, plurales y participativos. Los partidos (como las asociaciones de padres, de estudiantes o las asociaciones de vecinos) solo pueden cumplir satisfactoriamente sus fines si los ciudadanos (como seres políticos, como padres, como estudiantes o como vecinos) se implican, participan y tratan de cambiar su rumbo [...] desde

dentro. Y eso no es fácil ni cómodo en una sociedad cada vez menos participativa, en la que el *homo videns* de Sartori parece imponerse al *zoon politikon* aristotélico, y el comentarista al protagonista.

En mi humilde –y sé que muy personal, y minoritaria– opinión, resulta relativamente fácil, y cómodo, ver los toros desde la barrera, ganar los partidos desde el sofá, arreglar el país en el papel o en la tertulia... o criticar a los partidos y perseguir su reforma sin mancharse las sandalias en su barro. No es fácil ni cómodo comprometerse, arriesgarse a buscar el sitio donde han de adoptarse las decisiones, y participar en los procesos deliberativos que –en mayor o menor grado– siempre preceden a la decisión. Seguramente sea un círculo vicioso, pero los partidos no podrán representar a la ciudadanía si la ciudadanía no se hace presente en los partidos, dejándolos en manos de unos pocos que, por cualquier razón (noble o no: por compromiso, espíritu cívico, interés personal o simple inercia) sí participan (es decir, toman parte). Tal vez los partidos sean cada vez más círculos cerrados... pero también es posible que nadie tenga interés –más allá de la retórica: voluntad, capacidad, tenacidad– en abrirlos. Y, si esa es la clave, difícilmente cambiará si nadie trata de hacerlo... Algo que, por cierto, han intentado en los últimos años varios «nuevos partidos» que, en España y fuera de ella, han hecho bandera de «nuevas políticas», introduciendo elementos de participación más directa (primarias, consultas, candidatos «no profesionales de la política», etc.) con un resultado que –es verdad que en muy pocos años de experiencia– no parece, hoy por hoy, excesivamente alentador.

En definitiva, nos hallamos ante un libro excelente, que cumple de manera más que satisfactoria los objetivos que anuncia: proporciona una amplísima información, muy correctamente estructurada y sistematizada; y presenta los principales puntos de debate y propuestas de manera brillante en lo formal, con una escritura ágil y directa, y la cuidada edición propia de la colección en que se integra. Características que lo hacen muy fácilmente legible y comprensible para cualquier persona interesada en profundizar en esta cuestión, central para nuestra democracia como para todas las demás.

Dicho sea todo ello, naturalmente, a beneficio de inventario. Quien esto escribe comenzó poniéndose la venda; corresponde ahora a cada lector apreciar si existe herida.