

DR 29 1263

Hola, muy buenas noches. Dentro de seis semanas, el domingo 12 de marzo, todos los españoles acudiremos a las urnas para elegir de nuevo a nuestros representantes en las Cortes Generales. Con este gesto estaremos ejerciendo uno de nuestros principales derechos democráticos.

También los ciudadanos andaluces están convocados ese día para elegir a sus representantes autonómicos. Este es el tema que esta noche nos va a ocupar íntegramente el tiempo de la Revista de Derecho, las elecciones generales. Trataremos de hacerlos desde un punto de vista académico, riguroso y objetivo, y para ello contaremos con tres especialistas en Derecho Político y Constitucional.

Enrique Álvarez Conde, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Madrileña Juan Carlos I, Antonio Torres del Moral, Catedrático de Derecho Constitucional de la UNED, y el profesor titular de Derecho Político, Pedro Tenorio Sánchez. El 17 de enero, José María Aznar, Presidenta del Gobierno, anunciaba la disolución de las Cortes Generales y convocaba elecciones generales para el próximo domingo 12 de marzo, poniendo así fin a cuatro años de legislatura. Aunque oficialmente la campaña electoral no ha comenzado, todos los medios de comunicación se hacen eco de los diferentes movimientos electorales de los partidos políticos, como por ejemplo la petición a Izquierda Unida por parte del líder del PSOE, Joaquín Almunia, de la Unidad de la Izquierda.

Se discuten posibles coaliciones electorales y postelectorales. Se habla de los problemas y de las soluciones factibles a los mismos. Se ofrecen diferentes alternativas.

En definitiva nos encontramos inmersos en una campaña preelectoral. Las diferentes fuerzas políticas y sociales tratarán de convencer y demostrar a los votantes que su programa es la mejor opción para todos. Durante la próxima hora vamos a profundizar, bajo un punto de vista académico, sobre las elecciones generales.

Un elemento esencial de la democracia representativa es el sistema electoral y la Constitución incluye en su articulado sus directrices fundamentales que se desarrollan en la ley orgánica de régimen electoral, como las circunscripciones, el número de representantes, las listas, la barrera electoral, los gastos electorales, entre otros elementos del sistema electoral. Muchos son los temas que podremos tratar y debatir a continuación con nuestros invitados en torno al sistema electoral, desde la proporcionalidad en la representación, la conveniencia o no de listas abiertas o cerradas, los gastos electorales, el número de diputados, hasta, si es necesario o no, una modificación de la ley electoral. Pero también trataremos de conocer la opinión de nuestros expertos sobre otros temas que preocupan a la gran mayoría de los españoles y que, con mucha probabilidad, serán objeto de debate entre las fuerzas políticas como, por ejemplo, la Organización Territorial de España y la postura de los partidos nacionalistas.

Para hablar de todos estos temas encuentran con nosotros unos invitados que no son políticos, pero sí expertos en la materia. Les voy a presentar, en primer lugar, a don Enrique Álvarez Cande, catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Madrileña, Rey Juan Carlos. Muy buenas noches y muchas gracias por estar aquí con nosotros.

Buenas noches y gracias a ustedes. Don Antonio Torres del Moral, catedrático de Derecho Constitucional de la UNED y a quien muchos de nuestros oyentes también conocen. Muy buenas noches y bienvenido.

Buenas noches, gracias. Y también está el profesor titular de Derecho Constitucional de la UNED, don Pedro Tenorio Sánchez. Buenas noches.

Buenas noches y muchas gracias. Pues gracias a todos por estar aquí esta noche. Y si les parece bien, profesor Torres del Moral, podríamos comenzar con usted precisamente para que nos comentara cuáles pueden ser los posibles temas que ya se están apuntando en esta campaña electoral para las elecciones del 12 de marzo.

Los temas en una campaña electoral vienen a ser casi siempre los mismos, pero con alguna variación en este caso. Los mismos, por ejemplo, la marcha de la economía y del Estado social, la cohesión interna de España y cómo se gasta el dinero, ya que la marcha de la economía es buena, pues si se gasta bien o mal, esa es una. Por supuesto va a aparecer el tema de la corrupción, como ya apareció en el 96 y en el 93, y es inevitable que aparezca y que dé juego.

Pero también hay temas nuevos, como por ejemplo el de Europa y la inmigración y la cohesión europea y la ampliación de Europa, que no sabemos bien a dónde nos va a llevar, pero que está ahí, sobre todo el problema de la inmigración, que yo creo que este siglo XXI va a ser el siglo de la inmigración y de la falta de agua, entre otros problemas políticos mundiales. Va a aparecer también el problema de la incorporación a lo que se ha denominado sociedad comunicacional, es decir, sociedad de la comunicación en este mundo globalizado, y si España va a poder incorporarse a ella o va a perder el tren, naturalmente a posiciones discrepantes, según crean que el gobierno todavía en funciones, no es gobierno en funciones, pero si el gobierno lo haya hecho bien o mal en esa incorporación a la logística moderna. Y va a aparecer seguramente también el hecho de los cambios de líderes en el PSOE y en Izquierda Unida, porque eso indica que no llegan quizás a las mejores condiciones.

En fin, pero sobre todo va a primar un tema, que es el tema permanente, que es el de la Organización Territorial de España, y por lo tanto el de los pactos y los compañeros de viaje pre- y post-electorales, con quién va a ir cada cual, y si de ahí se deriva o no un diseño de lo que se pretende sobre la Organización Territorial de España, que es la apuesta más importante que hizo el Constituyente en su momento, y que sigue siendo el problema fundamental a pesar de que el Estado de la Autonomía ha funcionado razonablemente bien, o por decirlo en términos más relativos todavía no demasiado mal, pero sigue siendo el problema y a la vista está. Sí, yo creo que ese va a ser uno de los temas fundamentales, por lo menos en estos principios de pre-campaña, que se está hablando bastante de ello. Pero tal vez para centrar el tema a nuestros

oyentes, aunque todo el mundo sabe cómo funcionan las elecciones, al menos por la práctica, sí que me gustaría que el profesor Ortenorio nos comentara si considera que es justo el sistema electoral del Congreso de los Diputados.

Bueno, es difícil decir si es justo o injusto. Para quienes creen que la justicia consiste en la proporcionalidad estricta, es decir, que a un porcentaje de votos corresponde a un mismo porcentaje de escaños, pues sería un sistema injusto. Es decir, que no es un sistema proporcional puro.

Es un sistema proporcional por la fórmula de escrutinio, pero que funciona en gran medida como un sistema mayoritario, en el sentido de que produce sobrerrepresentación del partido que gana las elecciones y su representación de los demás, que es muy abultada en el caso de los partidos pequeños que están condenados a no existir. Pero en la medida en que es un sistema aceptado por el conjunto de las fuerzas políticas, sería demasiado exagerado decir que es un sistema injusto. Hay que reconocer que no es un sistema proporcional que sería mejorable desde el punto de vista de la proporcionalidad, pero quizás sería exagerado decir que es injusto.

Yo creo que, si me permite, sobre ese particular, a una ley electoral se le puede impedir varias cosas. Una, la justicia, pero otra también es la de que facilite la gobernabilidad del país. Entonces, según los sistemas, eso se facilita.

Nadie pone en duda la representatividad de la soberanía nacional en Inglaterra con un sistema electoral de mayorías que le da una prima exagerada al partido ganador frente al partido perdedor y que algún autor ha denominado que es un sistema. Nadie lo pone en duda. ¿Por qué? Porque además de la ley electoral, lo importante en un sistema parlamentario es que después las cámaras funcionen bien y sean representativas en el sentido de que se hacen eco de los problemas que realmente le interesan a la ciudadanía.

Y en ese sentido, como la Cámara de los Comunes si funciona bien, pues nadie se acuerda de si el sistema electoral de acceso a la misma es más o menos injusto. Yo creo que esto hay que relativizarlo un tanto. Sí, profesor.

Bueno, yo sin perjuicio de compartir lo que se ha dicho hasta ahora, creo que aunque en enorme medida que los temas que se han apuntado anteriormente, también por parte de alguna fuerza política se ha hablado de alguna modificación en la normativa electoral. Creo incluso recordar, aunque puedo equivocarme, que se trataría de instaurar normativamente el sistema de cuotas por razón de sexo como una de las modificaciones de la normativa electoral. Y uniendo la idea de lo que podría ser el derecho electoral y el derecho parlamentario, me parece que también ha salido otro tema, no del mismo palado que los anteriores, como es el sistema del yering, es decir, del control parlamentario de determinados cargos que pudiera elegir el Parlamento como pueden ser los magistrados, el Tribunal Constitucional, los vocales del Consejo, el defensor del pueblo, etcétera.

En el sentido de introducir en algún modo una especie de modelo americano en orden a examinar a los candidatos a esos puestos. Son también temas que han aparecido, aunque de menor cara, a lo largo de la campaña. Sí, eso le daría más prestigio, quizá, al Parlamento por el control que ejerce sobre la política del país.

Acentuaría la centralidad del Parlamento y, en ese sentido, también contribuiría quizá a diluir un tanto la polémica en torno al sistema electoral. No se sabe si debe haber uno de mayorías o uno de proporciones. O, por ejemplo, que también está saliendo desde hace mucho tiempo ya, si debe haber listas abiertas, cerradas y bloqueadas o no.

Ese es un problema del que todo el mundo habla, pero al que difícilmente se le pueda hincar el diente valga la expresión. Sí, precisamente esa era otra de las preguntas que he pensado hacerles en el tema de las listas abiertas o cerradas, porque muchos electores, a lo mejor, pueden pensar que, ¿por qué tengo que elegir a una persona determinada que está, a lo mejor, en el primero de la lista y me apetece más el tercero? Sí, profesor. Bueno, existen especialistas que lo que dicen es que sería posible que existieran listas desbloqueadas, pero que las papeletas serían auténticas sábanas de papel en circunstancias grandes, como Madrid, con un sistema de listas abiertas.

O sea, que técnicamente... No existe en ningún país del mundo, que yo recuerde, el sistema de listas abiertas. Pero sí desbloqueadas. Habría que explicar en qué consiste.

Las desbloqueadas consiste, como se sabe, en que cada partido presenta su lista, pero no salen elegidos los candidatos en el mismo orden en que vienen formulados en la lista. En el Senado me parece que precisamente hay que marcar... Pero ese es un sistema mayoritario, no es un sistema proporcional. Es diferente.

Sí, la lista abierta es la que se pueden mezclar candidatos de unos y otros partidos. La lista desbloqueada es la que dentro de la lista de un partido el elector puede establecer un orden diferente. Esto plantea problemas.

Parece más justo, parece más estimulante para el elector, que puede formar su ticket electoral de una manera distinta. Y todo eso es verdad. Y además, todo lo que sea estimular a la iniciativa de los electores significa que contribuye con savia nueva y fresca a la democracia, que es una democracia electoral, naturalmente.

Pero no deja de plantear problemas en el seno de los propios partidos. Es decir, se plantearían dos tipos de elección. Uno de unos partidos frente a otros, naturalmente, socialistas frente al PP, frente a Esquerra Unida, frente a los nacionalistas, etc.

Y luego, dentro de la lista de cada partido, un candidato contra otro, que se dirigiría a los electores diciendo, ponme a mí primero y no a este que es un idiota, y a ese del mismo partido. Y eso puede llevar a la indisciplina de los partidos, de los candidatos, a llevar la guerra interna y seguramente tampoco sería bueno. De manera que esto plantea problemas.

Y yo comprendo que todavía no se hayan decidido las fuerzas políticas de una manera franca a abordar el asunto porque no es inocente. Sí, yo efectivamente creo que es un debate que surge muy esporádicamente y en el ámbito más bien académico o de disidentes que de alguna forma tienen poca relevancia en la organización de los partidos. Pero como polémica real, como reforma viable, no es una cosa que esté próxima.

Profesora Enriqueaga. Yo incluso iría un poco más allá. Yo soy partidario, y lo he dicho por activa y pasiva, de las listas cerradas y bloqueadas y bajo siete llaves, si es posible.

Y aparte de los argumentos que se han dicho, yo creo que hay que señalar lo siguiente. Hay que por un lado dismitificar la idea de que las listas desbloqueadas pueden responder en mayor medida al principio democrático. Porque podían darse dos situaciones que son aparentemente contradictorias.

Por un lado, se compagina mal el sistema de listas abiertas cuando luego en la práctica parlamentaria se exige una absoluta disciplina a los miembros del grupo parlamentario a la hora de tomar las decisiones correspondientes. En segundo lugar, aunque sea una cuestión casi de ciencia ficción, podía darse el supuesto de que el candidato a presidente de gobierno de un partido político no saliese elegido en esa lista presuntamente desbloqueada. Es una hipótesis de la guanatoria, pero sí, cabe.

¿Es un problema que haya muchos partidos? Quiero decir, por ejemplo, ahora mismo estamos hablando de las listas, ¿no? ¿Pero sería más conveniente un bipartidismo o no? Bueno, existe un miedo al pluripartidismo muy acentuado porque en primer lugar, en muchos momentos históricos, ha dado ocasión a una inestabilidad gubernamental crónica, enfermiza, que ha conducido a una ansia por parte del pueblo, por parte del electorado, una ansia de orden, y que incluso se considera que ha favorecido a las opciones de tipo dictatorial. Y luego, en países que a lo mejor no corren ese peligro de verse abocados por esa inestabilidad gubernamental a soluciones dictatoriales, de todas formas, tiene como consecuencia que se desplaza aún más de lo que ya está desplazado el centro de decisión desde el Parlamento, que es el sitio donde jurídico-constitucionalmente debe estar el centro de la vida política, pues se desplaza más hacia los partidos. En este segundo caso, estoy pensando en el caso de Italia.

Yo, sobre esto, cuando digo en alguna ocasión, por ahí, en alguna conferencia o en algún seminario, que en España hay más de mil partidos, pues veo que se me abren los ojos como platos, ¿cómo es posible? ¿qué desorden es ese? La verdad es que es que hay menos. Cada partido se inscribe en el registro de partidos 17 veces como poco, ¿no? Uno por cada comunidad autónoma para velar por la marca, es decir, por la propia denominación. Aunque hay 1.500 partidos inscritos, realmente no hay más de 100.

De los 100 que concurren efectivamente a elecciones generales, las locales y las autonómicas son distintas, pero también hay agrupaciones de electores en las locales, pero que concurren a las elecciones generales, hay 20 o 25. Cuando uno va a un colegio electoral, se encuentra un montoncito completo de 20 o 25 formaciones políticas. Y de las 20 o 25 alcanza un escaño en el

Parlamento, pues según las elecciones, desde 8 hasta 11.

Más de 11 me parece que nunca ha habido, ¿no? 7 u 8 hasta 11. Y eso ya es reducir la política a magnitudes manejables. No puede haber una política con 350 proyectos o programas electorales, o programas políticos, pero sí con 10 o 12, y dentro de los cuales hay 2 o 3 que son los más importantes, que son los que generalmente negocian los asuntos más importantes del país.

Los partidos políticos, por lo tanto, lo que hacen es reducir a magnitudes manejables, lo que si no sería, en España podría haber 40 millones de programas políticos. Eso sería una barbaridad. Ahora, dentro de eso, no hay que tenerle miedo a que exista un cierto pluralismo.

En España, más como es plural, sobre todo territorialmente y culturalmente plural, es inevitable que exista un pluralismo que se refleja después en las elecciones. Yo, de otras formas, aunque creo que el sistema electoral no es quizás uno de los mayores problemas que ahora tenemos, en la línea anteriormente apuntada, sí que creo que la ley electoral es, como las fincas, manifestamente mejorable. Y, en consecuencia, yo creo que ha llegado el momento de replantear toda una serie de cuestiones en orden a suscitar el suficiente consenso para proceder a una modificación en profundidad de la ley electoral, que, como se sabe, desde 1985, aunque su antecedente más remoto es en la transición política.

Pensemos, además, que es una ley que se ha debido modificar ya ocho o nueve veces en aspectos puntuales y concretos. Y, quizás, si se produce el clima de serenidad política suficiente, porque requiere un consenso entre todas las fuerzas, podría ser uno de los temas donde en la próxima legislatura se abordasen, de una vez para todas, a través de la ley electoral y de otras leyes, como la ley de financiación de los partidos políticos o la ley del tribunal de cuentas, aspectos que sí que creo que son susceptibles de mejora. Profesor, le iba a decir que, ¿cuál es su opinión? ¿En su opinión, qué cosas son las que se podrían modificar para mejorar la ley electoral? Antes ya ha hablado de ese tema de las cuotas, la cuota femenina, ¿no? Eso es importante.

Yo soy contrario al establecimiento de una cuota por razón de sexo en una normativa electoral. Ya es discriminatoria, yo creo. Yo no me lo digo tanto, pero yo creo que no es el sistema.

Pero, por ejemplo, cuestiones referentes al tema de la administración electoral. Pensemos, por ejemplo, que las juntas electorales provinciales y de zona no tienen un carácter permanente. Yo creo que debería abogarse por esa situación.

Por ejemplo, el tema de los gastos electorales que figuran en la ley electoral. Por ejemplo, discutir las reformas que recientemente se han hecho y que figuran en la ley electoral, como es, por ejemplo, el tema de la cuestión de confianza que se ha establecido en el ámbito de las corporaciones locales. Es un tema polémico, sobre el cual todavía quizás no se haya escrito mucho, pero que posiblemente sea necesario.

Por ejemplo, elevar el número de diputados hasta el máximo constitucionalmente previsto, de 400. Por ejemplo, establecer que el mínimo por provincia sea solo uno. Es decir, aceptar más las relaciones sobre la representación y su representación y un largo etcétera que ahora ya no me viene a la cabeza, ¿no? Yo creo sobre estas dos últimas medidas que dice el gobernador Esconde, que él tiene escrito desde hace mucho tiempo, y yo también, de aumentar la proporcionalidad del sistema ampliando el número de escaños a 400 y disminuyendo la representación fija por provincia a uno, en efecto mejoraría el funcionamiento proporcional del sistema en su conjunto.

Lo que significa también que partidos pequeños tendrían su oportunidad y eso parece justo, pero también tiene su inconveniente, que es que en vez de haber 10 formaciones políticas en el Parlamento, podría haber 18, ¿no? Y eso hace menos manejable una votación de una ley de presupuestos, por ejemplo, ¿no? Es decir que el sistema político está muy engranado y cuando se hace una reforma en una de las piezas repercute en todas las demás y hay que pensárselo mucho. Esto si se hubiera hecho así en el año 77 pues estaríamos viviendo en ese sistema y nos parecería normal o naturalmente también surgirían críticas, etcétera. Pero como estamos desde el año 77 para acá, después de 23 años en un sistema electoral con esas pautas y ahora cambiar con esos posibles inconvenientes seguro que a las fuerzas políticas no les hace gracia.

Yo creo que no van a cambiar. Sí. Efectivamente los especialistas dicen que la ley electoral en la práctica es muy difícil de cambiar porque la tendrían que cambiar las mismas personas que han sido beneficiados por ella, porque han salido elegidos y luego además tienen expectativas de seguirlo siendo en el futuro.

Pero aparte de eso quería hacer aparte de sumarme prácticamente a cuanto se ha dicho anteriormente, quería hacer una observación que está implícita yo creo en estas intervenciones y es que la Constitución no deja mucho margen para cambiar de sistema electoral. Es decir que como está implícito en las intervenciones de los profesores que me han que están como con tertulios y me han precedido en el uso de la palabra pues la propia Constitución no permite que se vaya más allá de esto que se ha manejado aquí. Es decir de establecer un sistema mucho más proporcional que significaría pues aumentar el número de diputados más allá de 400 o que significaría eliminar como circunscripción la circunscripción provincial.

O sea que hay que destacar, hay que subrayar que nuestro sistema electoral en sus rasgos fundamentales está constitucionalizado y que el margen de juego que deja al legislador ordinario o al legislador orgánico en este caso es limitado. Hay otro aspecto que muchos de los ciudadanos a veces no entienden no llegan a comprender muy bien y es que partidos que a lo mejor no han sido muy votados, sin embargo pueden tener más escaños que otros que sí que han sido más votados que ellos. ¿Cuál sería esa explicación? Lo que estamos diciendo la circunscripción es provincial y aquellos partidos que concentran sus votos en una o dos o tres provincias o cuatro es el caso de los partidos nacionalistas en el País Vasco o los partidos nacionalistas en Cataluña o en Galicia la concentran en tres o en cuatro provincias o en Canarias, la coalición Canarias en dos, etcétera pues pueden tener la oportunidad de entrar en

el reparto de escaños de esa provincia, en cambio quienes tienen muchos votos o algunos en todas las provincias pero no muchos en ninguna provincia entonces no entran en el reparto.

Eso es lo que pasó en la primera paradigmáticamente, se cita así como ejemplo con la Federación Demócrata Cristiana en el año 77 la primera elección democrática en España de la segunda república, la Federación Demócrata Cristiana obtuvo más votos que los partidos nacionalistas de los partidos nacionalistas vascos y algunos más, y se quedó con cero escaños, mientras que los partidos nacionalistas vascos tenían seis o siete, no recuerdo ahora bien esto es injusto pero es producto de que la circunscripción sea provincial y no una circunscripción nacional única como se hace por ejemplo en las elecciones al Parlamento Europeo, en las elecciones al Parlamento Europeo sale una proporcionalidad exquisita, centesimal centesimal porque son 60 me parece los que se eligen, al decir 60 pues que eso es una circunscripción grande no porque el territorio sea grande sino porque los escaños adjudicados son muchos, entonces la fórmula DONT del sistema proporcional que muchos han criticado y critican diciendo que es muy injusta, no no no, no es en absoluto injusta, es proporcionalmente exquisita, solamente hace falta que funcione en el marco adecuado, que no es la provincia sino circunscripciones más amplias pero con el actual sistema electoral no es descartable aunque también sucede con el sistema mayoritario lo que ha pasado en las recientes elecciones de Cataluña