

DR 29 501

Un aspecto esencial de la democracia representativa son las elecciones y sobre este punto nos va a hablar a continuación el profesor invitado don Antonio Torres del Moral, catedrático de Derecho Político de la UNED. Buenas noches profesor Torres del Moral. Buenas noches.

¿Podría explicar cuál es el concepto del sistema electoral? Sí, es conveniente aclarar esta idea. No sé si viene bien explicada en las unidades didácticas pero se suele concebir como sistema electoral la fórmula de escrutinio y por eso se habla de sistemas de mayoría y sistemas proporcionales. Conviene precisar un poco más y decir que el sistema electoral es un concepto más amplio.

Es el conjunto de reglas o de normas que regulan todo el proceso electoral desde la convocatoria de las elecciones hasta la adjudicación de los escaños pasando por la campaña electoral y su financiación y además también todos los recursos a que dé lugar dicho proceso electoral en cualquiera de los tramos que recorre. Por lo tanto es un concepto mucho más amplio y sus elementos no son sólo claro la fórmula de adjudicación de escaños o de escrutinio sino mucho más como acabo de decir. En primer lugar el derecho de sufragio, el censo electoral, la campaña electoral, la forma en la que se realiza el voto, la circunscripción electoral, la fórmula de escrutinio y los recursos.

Por lo tanto es un concepto muy complejo que es el que recorre digamos toda una parte de la ciencia política y que tiene un extraordinario interés como ha dicho anteriormente la profesora Yolanda Gómez en la democracia representativa. Si le parece podría centrarse en las formas de escrutinio. Sí porque finalmente dentro de todos esos elementos quizás el más importante sea la fórmula de escrutinio.

Si exceptuamos el derecho de sufragio, el derecho de sufragio es todavía más importante porque es un derecho fundamental. Lo que ocurre que en la democracia representativa, en los países demoliberales partimos de la base de que hay sufragio universal y por lo tanto poco debemos añadir sobre ese asunto. Cuando no hay sufragio universal no estamos ante una democracia y por lo tanto las elecciones no tienen la significación política que deben tener.

Centrándonos en una democracia entonces en efecto la fórmula de escrutinio que es la fórmula de adjudicación de los escaños es quizá el elemento más importante más debatido y donde se barajan distintas soluciones a la hora de confeccionar una ley electoral. Básicamente hay dos fórmulas de escrutinio nada más mayoría y de proporción. Quienes hablan de sistema mixto pues vaya se puede entender que no es más que elementos del sistema de mayoría con elementos del sistema de proporción.

Por lo tanto sistemas genuinos o fórmula genuina son solamente esas dos. Pero dentro de cada una de ellas cabe hacer sus distinciones. Dentro del sistema de mayoría se puede distinguir entre la mayoría relativa o de mayoría absoluta.

El sistema de mayoría relativa que es el vigente en Inglaterra y en los países anglosajones en general se celebrará más a una vuelta. Podría celebrarse a dos vueltas pero es más complicado. El sistema inglés es extraordinariamente sencillo.

Es mayoría relativa a una sola vuelta en distritos uninominales. Entonces este sistema que es muy sencillo cabe objetarles sin embargo que ofrece altas dosis de sobre representación de unos partidos que tienen más escaño de los que en principio podría corresponderles por su fuerza en la opinión pública y a otros partidos son subrepresentados, son castigados o penalizados si se quiere entender con comillas estos términos en el sentido de que obtienen menos escaño de los que en principio podría corresponderles por su fuerza. Váyase uno por lo otro da buen resultado en estos países que son muy celosos de dicho sistema no piensan cambiarlo.

En cambio el sistema la fórmula de proporción es mucho más justa por cuanto que tiende a concederle a cada partido o a cada candidatura una fuerza en escaño proporcional de ahí el nombre a su peso dentro del electorado. Lo que ocurre es que son sistemas más complejos y a veces distancian un tanto al electorado de su representante. Hay una cierta lejanía porque se votan candidaturas globales en vez de personas físicas concretas individualizadas y de ahí que los teóricos cuando debaten sobre los pros y los contras de un sistema u otro pongan esto en el debe digamos en el lado negativo del sistema proporcional por cuanto que parece alejar un tanto al electorado respecto de su representante.

Pues bueno como digo estos dos son los sistemas más importantes, las dos fórmulas más importantes. Dentro del sistema de mayoría hemos destacado entre mayoría relativa y mayoría absoluta. La mayoría relativa vigente en los países anglosajones y la mayoría absoluta preferentemente vigente en Francia a dos vueltas, se celebra dos vueltas.

De manera que en la primera vuelta se es elegido si el candidato obtiene mayoría absoluta o en caso contrario se pasa a una segunda vuelta los candidatos que han obtenido un determinado número de votos, un determinado porcentaje de votos. Si se trata de elecciones parlamentarias, si se trata de elecciones a la presidencia pasan solamente dos candidatos. Los dos que han obtenido más votos.

Y en la segunda vuelta ya basta con obtener más votos que los demás, es decir, basta con la mayoría relativa. Claro que si la elección es a la presidencia al ser nada más que dos candidatos esto equivale a mayoría absoluta de nuevo. Dentro de las fórmulas proporcionales hay diversas variantes, principalmente las del resto mayor y las de la media mayor.

La del resto mayor, que es muy sencilla, consiste en averiguar el cociente electoral, que es una operación fácil, consistente en dividir el número de votos válidos que se han obtenido en una circunscripción por los escaños que hay en litigio. De esa manera se obtiene el cociente electoral y cada candidatura obtiene tantos escaños como a veces contienen sus votos el cociente electoral. Siempre sobra algún escaño, que no se puede repartir por este procedimiento, y entonces se atribuye a aquellas candidaturas que han obtenido en las operaciones anteriores,

en las divisiones anteriores, un resto más alto.

De ahí el nombre de sistema de resto mayor. Es un sistema bastante proporcionado, preferentemente en circuncrpciones amplias, es decir, circuncrpciones en las que hay en litigio pues de 11 o 12 escaños en adelante, y es menos proporcional en circuncrpciones más pequeñas. Esto pasa siempre con todas las fórmulas de proporción.

Las variantes de la media mayor consisten, a su vez, tienen muy diversas realizaciones, como es la del sistema de ONT y el sistema de Santa Alagüe. El vigente en España, en la mayor parte de Europa, y en España está vigente en casi todas las elecciones, salvo las del Senado, que es por el sistema de mayoría, y consiste en dividir el número de votos de cada partido por la serie de números naturales, hasta los escaños en litigio, y después se seleccionan los cocientes mayores, y es hasta el número de escaños en litigio, y esos son los que corresponden a las candidaturas que han entrado en liza en esa circuncrpción. El sistema de Santa Alagüe es muy parecido al anterior, sólo que los números divisores, por los que han dividido los votos de cada candidatura, no son la serie de los números naturales, sino unos números convencionales, a saber, 1,4 el primero, después 3, 5, 7, y así sucesivamente los números impares.

Estaba vigente en Escandinavia, fundamentalmente. De estas tres variantes de las fórmulas proporcionales, podemos decir que la de restos mayores alcanza mayor proporcionalidad normalmente, y facilita la presencia de partidos pequeños, por cuanto que basta con que tengan un resto mayor, sin haber alcanzado el cociente electoral, que la variante de ONT, vigente en España, da buenos resultados en circuncrpciones muy amplias, pero en reducidas, como suele ser en España, salvo Madrid y Barcelona, da unos resultados poco proporcionados, y que el sistema de Santa Alagüe todavía impide más a los partidos pequeños, porque el primer cociente electoral es muy elevado, es 1,4, pero al mismo tiempo les va restando posibilidad a los partidos grandes de obtener una ventaja abultada, por cuanto que cada número divisor aumenta mucho respecto de la anterior, en dos unidades. En fin, para terminar, yo remito al alumno a las unidades didácticas, donde viene explicado con un ejemplo, en el que se pone de manifiesto cómo, con los mismos resultados electorales, en cada fórmula se obtienen unos resultados finales de adjudicación de escaños diferentes, con lo que se pone de manifiesto claramente, que la elección por un sistema o por otro, por una variable o por otra, pues no es inocente, sino que va persiguiendo una conformación de un sistema de partidos.

Entonces, usted, profesor Torres del Moral, ¿cuál consideraría más justa, la de mayoría o la proporcional? Más justa, evidentemente, la proporcional. Cosa distinta es que la mayoría también tenga alguna ventaja o algún elemento a favor, como es el de la cercanía y el conocimiento directo del diputado. Pues nada más.

Muchísimas gracias, profesor Torres del Moral, por su intervención esta noche en Revista de Derecho. Muchas gracias. Y para finalizar la Revista de Derecho, hablamos con el profesor de derecho político, don Pedro Tenorio, sobre el derecho parlamentario.

Tema que incluye las lecciones 21 a la 24 del programa. Profesor Tenorio, ¿podría explicarnos

cuáles son las funciones del Parlamento y cuál es su relevancia real? Sí. Entre las funciones del Parlamento suelen destacarse tradicionalmente la legislativa, la financiera y la de control.

En los últimos tiempos se suele añadir, por ejemplo, como una función independiente de las anteriores, la de integración o suplencia de órganos constitucionales. Todo ello es algo relativo. Así, por ejemplo, cabe afirmar que el control se ejerce a través de todas las facultades del Parlamento.

Por lo que se refiere a la relevancia de hecho de esas funciones y del Parlamento, es ya muy sabido que en el marco del Estado social, la multiplicación y la tecnificación de las normas ha desplazado al Parlamento de su situación central en los sistemas políticos llamados, paradójicamente, parlamentarios. El poder normativo se ha desplazado hacia el Ejecutivo. Por otro lado, sabemos que la realidad de muchos de estos sistemas, con un gobierno sostenido por una sólida y disciplinada mayoría parlamentaria que los respalda, condiciona enormemente el funcionamiento del Parlamento.

Esto es, la probabilidad de que no se apruebe el presupuesto es teórica, como la denegación de la confianza. En realidad, los instrumentos de control se ejercen por la oposición, más que por la totalidad del Parlamento, pensando en la opinión pública, pensando, en definitiva, en las futuras elecciones. ¿El funcionamiento del Parlamento con qué normas se rigen? El derecho parlamentario es el que rige el funcionamiento del Parlamento.

Y aquí hay que subrayar la palabra Parlamento, para significar con ello la Cámara de un sistema parlamentario. Es decir, del mismo modo que el concepto de Constitución propio del Derecho Constitucional es la Constitución Democrático-Liberal, el derecho parlamentario, en sentido estricto, se compone de las normas que el Parlamento se da a sí mismo para su funcionamiento y todo ello en el marco de un régimen Democrático-Liberal. Es más, aún sentada esta premisa, es preciso inmediatamente distinguir entre el derecho parlamentario inglés, producto de costumbres, y el de los países latinos, o que también podríamos denominar de modelo francés, donde la norma eje, o la norma básica, o tendencialmente única, es el Reglamento o Estatuto Parlamentario, como lo ha llamado entre nosotros el profesor Torres del Moral.

Y finalmente habría que añadir también que incluso dentro de este último modelo existen diferencias importantes entre los diferentes países latinos. ¿En qué lugar ocupa el Reglamento Parlamentario en el ordenamiento? ¿Prevalece sobre la ley o ésta prevalece sobre él? El Reglamento Parlamentario es una norma decididamente peculiar en el ordenamiento. Por un lado, está en cierto sentido por encima de la ley, porque la ley se tramita conforme a las previsiones del Reglamento Parlamentario o del Estatuto.

Por otro lado, como basta la aprobación de la Cámara para la aprobación del Reglamento, esto es, como su aprobación exige menos requisitos que la aprobación de la ley, o que la entrada en vigor de la ley, y como para algunos autores hay una tendencial correspondencia entre dificultad de aprobación de las normas y lugar jerárquico de las mismas en el ordenamiento, se

ha sostenido, o podría sostenerse, que el Reglamento Parlamentario está subordinado o estaría subordinado a la ley. Esto, entre otras razones, explican las largas discusiones sobre su naturaleza jurídica. En la actualidad, quizás haya que convenga renunciar a formular una teoría general respecto de la naturaleza jurídica y, más bien, atender a las diversas cuestiones concretas que plantean los reglamentos parlamentarios.

Es decir, cómo se resuelven en cada ordenamiento el problema de su posición. Así, por ejemplo, en nuestro ordenamiento actual vigente, es una norma desde luego subordinada a la Constitución, cuya relación con la ley viene delimitada por el principio de competencia o, algunos autores han llamado principio de disjunción. Es recurrible, desde luego, ante el Tribunal Constitucional proyecta su vigencia sobre las diferentes legislaturas y vincula a la Cámara.

Debe regular su funcionamiento interno, el funcionamiento interno de la Cámara, se entiende. Por lo tanto, si proyecta su eficacia hacia afuera, más allá de aspectos necesariamente conexos con este funcionamiento interno, habría que dar prevalencia a la ley y, viceversa, si una ley pretendiera petrificar a las Cámaras regulando su funcionamiento interno, entonces esa ley podría ser o debería ser considerada inconstitucional y prevalecería el reglamento parlamentario en caso de colisión entre ambas fuentes. Nos decía usted anteriormente que el reglamento era la norma tendencialmente única en los sistemas latinos.

¿Podría explicarnos por qué? Sí, lo decía, quizás, porque los reglamentos conceden facultades interpretativas a algún órgano interno de las Cámaras que pueden llegar a consistir en dictar resoluciones supletorias del propio reglamento o estatuto. Es el caso, por ejemplo, del presidente del Congreso de los Diputados, aunque necesite el acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces. Estas normas, efectivamente, pueden tener en algún caso singular relevancia.

Acaba de hablar usted del presidente de la Mesa. ¿Qué otros órganos internos podría mencionar? Bueno, en cuanto a órganos de gobierno, hay que mencionar a la Presidencia, a la Mesa, a la Conferencia de Presidentes, a la Comisión de Gobierno Interior en las Cámaras en que existe. Existen, además, otros órganos parlamentarios como son las comisiones y los grupos parlamentarios.

Profesor Tenorio, ¿podrían los reglamentos o el derecho parlamentario influir en el sistema político global o esas tendencias de las que ha hablado al principio hacen irrelevante o casi el funcionamiento interno de las Cámaras? Se ha citado mucho un autor, a Levinstein, que ha escrito que el tipo de gobierno de un determinado Estado depende del grado de autonomía interna del que pueda gozar efectivamente el Parlamento. Un Parlamento que, por ejemplo, no sea plenamente dueño del orden del día, como ha ocurrido en Francia, hace que un sistema no sea plenamente parlamentario. La cuestión es que, por definición, los parlamentarios que sostienen al gobierno son también Parlamento y éstos se resisten a establecer mecanismos que fortalezcan a las minorías o a los parlamentarios individuales.

Centrándonos en nuestro derecho parlamentario, cabe quizá señalar al menos dos líneas de

desarrollo del derecho parlamentario que podrían revitalizar al Parlamento y que han sido señaladas por la doctrina y por algunos grupos políticos. Una consistiría en fortalecer al parlamentario individualmente considerado que se ve desdibujado, algunos dicen aplastado, por el poder de los grupos parlamentarios hasta un punto que hace pensar en la virtualidad de la prohibición del mandato imperativo del artículo 67 de la Constitución. Por otra parte, otra línea posible de desarrollo se ha señalado la posibilidad de dejar en manos de la minoría la facultad de crear comisiones de investigación.

Por lo demás, desde luego, la relevancia de las normas parlamentarias para el conjunto del sistema político está fuera de toda duda. Baste mencionar cuánto podría debilitar la disciplina de un partido el establecimiento del voto secreto, tan desestabilizador en algunas ocasiones en Italia, o la disminución de los mecanismos de lucha contra el obstruccionismo parlamentario. Siguiendo con la influencia del derecho parlamentario en el sistema político y ya como última cuestión, ¿qué nos dice de la impunidad a que pueden conducir la inviolabilidad y la inmunidad parlamentaria? Bueno, no se debe perder de vista que estos privilegios o garantías derivan en definitiva de la soberanía nacional, es decir, la inviolabilidad existe porque el parlamentario se entiende que actúa por la nación.

De todas formas, hay en el ámbito doctrinal y político una tendencia a la interpretación funcional de estas garantías parlamentarias, que tiende a suprimir las consecuencias anacrónicas de las mismas, singularmente de la inmunidad. Muchas gracias, profesor Tenorio, por su intervención esta noche en Revista de Derecho, con esta primera visión de la parte que comprende ya la segunda prueba presencial de Derecho Político 1. Muchas gracias. Hasta aquí la Revista de Derecho de este primer viernes del mes de febrero.

Esa noche hemos tratado diversos temas del primer año de licenciatura, en concreto hemos hablado de Derechos Reales en Derecho Romano, con la resolución de dos casos prácticos, componio en un litigio sobre cerdos y disputa de pastores sobre dehesa común. Nos hemos ocupado también en analizar los criterios de evaluación de historia del Derecho Español y el comentario de un texto. Y por último, en Derecho Político 1, dos temas, la democracia representativa y el derecho parlamentario.

De nuevo podrás contactar con tus profesores de la sede central el viernes 5 de abril. Nosotros no volveremos la semana que viene, ya que durante el tiempo de exámenes no estaremos en antena, pero te recuerdo una vez más que el viernes 15 de este mes podrás escuchar un debate que creo resultará muy interesante sobre la crisis de la administración de justicia, con importantes invitados en nuestro coloquio. Hasta entonces, muchas gracias por vuestra atención y también mucha suerte en los exámenes.

Y ahora, como siempre, te dejamos con Edith Checa. Buenas noches Edith. ¿Qué tienes preparado esta noche para el informativo semanal de la UNED?