

RECUPERAR LAS CORTES. CONSIDERACIONES ELEMENTALES PARA UNA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Ramón PERALTA MARTÍNEZ

Departamento de Derecho Constitucional
Facultad de Derecho
Universidad Complutense de Madrid
rperalta@der.ucm.es

RESUMEN

El presente artículo plantea una crítica constructiva al actual sistema electoral español que incluye una serie de consideraciones básicas dirigidas a la reforma del mismo. El trabajo parte de la consideración del principio representativo propio de la democracia constitucional hacia una finalidad concreta, la de «recuperar las Cortes» como asamblea representativa del pueblo español. El déficit representativo y la creciente desconexión de los ciudadanos en relación con el Parlamento son el punto de partida para plantear mejoras respecto de la fórmula electoral.

Palabras clave: Derecho constitucional, representación política, sistema electoral, fórmula mayoritaria, fórmula proporcional, distritos electorales, representatividad, gobernabilidad, democracia constitucional, ciudadanos.

ABSTRACT

This article raises some constructive criticism to the current Spanish election voting system which includes a series of basic considerations addressed at its reform. The article starts with the representative principle typical of constitutional democracy toward a particular aim, the one of «recovering Parliament» as the representative assembly of Spanish people. Representative deficit and the growing disengagement Spanish people have grown with regards to Parliament are the starting point to raise improvements in the voting system.

Keywords: Constitutional law, political representatives, electoral voting system, majority system, proportional share, constituencies, representativeness, governability, constitutional democracy, citizens.

ZUSSAMENFASSUNG

Der vorliegende Artikel bietet eine konstruktive Kritik am aktuellen spanischen Wahlsystem und umfasst eine Reihe von grundlegenden Überlegungen, die auf eine Reform desselben abzielen. Die Arbeit geht von der Betrachtung des eigentlichen repräsentativen Prinzips aus, das in einer konstitutionellen Demokratie auf folgendes Ziel abzielt: Auf «die Rückgewinnung des Spanischen Parlaments (Cor-

tes)» als repräsentativer Versammlung des spanischen Volkes. Das repräsentative Defizit und die wachsende Entkopplung der Bürger in Bezug auf das Parlament bilden den Ausgangspunkt, um Reformen bezüglich des Wahlsystems vorzutragen.

Schlüsselwörter: Verfassungsrecht, politische Repräsentanz, Wahlsystem, Mehrheitsprinzip, Proportionalitätsprinzip, Wahlbezirke, Repräsentativität, Regierungsfähigkeit, konstitutionelle Demokratie, Bürger.

SUMARIO: I. SOBRE EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN.—II. REPRESENTACIÓN VERSUS GOBERNABILIDAD: UNA FALSA DISYUNTIVA.—III. RAZONES DEL DISTRITO UNINOMINAL EN EL SIGLO XXI.—IV. LA ARTICULACIÓN DE UN SISTEMA MIXTO MAYORITARIO PROPORCIONAL.—V. LA NECESARIA LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL.

«En nuestros días realmente los parlamentarios cada vez representan menos al pueblo español [...]. Las listas cerradas y bloqueadas en el caso del Congreso de los Diputados, el sistema proporcional [...] y la maquinaria de los partidos políticos que imponen una férrea disciplina a sus miembros en las Cortes Generales, hacen dudar muy seriamente de que las Cámaras representen hoy fielmente al pueblo español»¹.

El presente artículo plantea una crítica al actual sistema electoral español que incluye una serie de consideraciones esenciales dirigidas a la reforma del mismo. El trabajo parte de la consideración del principio representativo propio de la democracia constitucional hacia una finalidad concreta: la de «recuperar las Cortes» como asamblea representativa del pueblo español. La cada vez más extendida crítica al Parlamento español por su déficit representativo, por su desconexión con los ciudadanos, es lo que motiva nuestra crítica, en todo caso constructiva. Fórmula proporcional corregida de listas cerradas y bloqueadas y ausencia de verdadera democracia interna en los principales partidos políticos son los principales elementos que provocan esta deficiente representatividad de los diputados electos. Así, resulta que el jefe del partido es el que decide quién forma parte de la lista electoral cerrada y bloqueada, decidiendo él realmente quién puede ser diputado. Los ciudadanos se limitan a sancionar con su voto lo decidido por el jefe del partido, que es a quien verdaderamente el diputado debe su elección.

¹ J. ALONSO DE ANTONIO y Á. L. ALONSO DE ANTONIO, *Introducción al Derecho Parlamentario*, Madrid, Dykinson, 2002, p. 61.

Porque consideramos que las Cortes deben representar lo más directamente posible a los ciudadanos-electores encuadrados en distritos de pequeñas dimensiones, optamos por la promoción de una fórmula electoral mixta con predominio de la representación mayoritaria en distritos uninominales. En un momento de crisis política, de crisis del Estado de partidos, que se traduce en la necesidad de implementar reformas en la estructura político-constitucional del Estado, una de estas reformas, una de las principales, es la reforma electoral.

Tras analizar en su raíz el concepto de representación política en el ámbito del Estado democrático nos referiremos críticamente al sistema electoral actualmente dominante, añadiendo y justificando luego los cambios necesarios en el mismo para que los ciudadanos podamos tener una verdadera Cámara representativa. La crisis de la representación política ciudadana —la autenticidad o credibilidad de la misma— gravita sobre el conjunto del sistema político democrático.

I. SOBRE EL CONCEPTO DE REPRESENTACIÓN

«Representación», tanto en el lenguaje académico como en el coloquial, es un término tan poliédrico, tan polisémico, que casi cualquier régimen político podría ser «representativo» en algún sentido del término, pero también hasta el régimen presuntamente más democrático del mundo podría ser «no representativo» de acuerdo con una más concisa acepción del concepto en cuestión. No todas las concepciones de la representación son igualmente válidas ni todas permiten calificar a un concreto régimen político como «democracia representativa».

En una primera aproximación al concepto puede señalarse que todos los fenómenos jurídicos que genéricamente llamamos «representación» consisten en una relación entre tres sujetos: un representante, un representado y un tercero —que es ante quien se representa—, por la cual el representante se subroga en la posición del representado y realiza actos ante terceros en nombre de este, a quien se imputan tales actos como si los hubiera realizado él mismo. En este sentido exclusivamente formal, el art. 66.1 CE es indudablemente cierto, pues tan solo significa que la Constitución encomienda a las Cortes la capacidad para deliberar y adoptar decisiones en nombre del pueblo español. Semejante redacción solo instituye una ficción jurídica y nada dice sobre la naturaleza del régimen político. Recordemos que también la Ley Constitutiva de Cortes de 1942, tras su reforma por la

Ley Orgánica del Estado, afirmaba que: «Todos los procuradores en Cortes representan al pueblo español, deben servir a la nación y al bien común y no estar ligados por mandato imperativo alguno».

Debatir seriamente sobre la representación política en sí es partir de la premisa de que es necesario que exista un órgano que delibere y decida en nombre del pueblo, que lo que está en cuestión es el modo o la forma de representar. El debate sobre la representación es, en primer lugar, un debate sobre cuál es la representación *legítima*: «¿Qué condiciones debe satisfacer un sistema para ser *realmente* representativo? ¿Por qué puede llamarse «representación» a una cierta situación jurídico-política y no a otra? ¿Qué vínculo concreto debe existir entre representantes y representados para que podamos hablar de representación? ¿Cómo los representantes operan en nombre del pueblo? Algunos han hablado incluso del *mysterium representationis*.

El debate actual sobre este asunto tiene como referencia inexcusable el célebre ensayo de Hanna Pitkin, *El concepto de representación*², un clásico contemporáneo que ha convertido a su autora en la «decana de la representación». La profesora de Berkeley sintetiza las diferentes concepciones de la representación vertidas a lo largo de la historia en cinco grandes teorías o perspectivas sobre esta noción: representación como autorización, representación como responsabilidad, representación simbólica, representación descriptiva y, finalmente, representación sustantiva.

La representación como autorización, de origen hobbesiano, es el concepto más simple y tosco. Para esta teoría, la autorización para representar, manifestada en elecciones libres, es lo único que definiría la representación. Se trata de una concepción formalista que hace coincidir elección y representación, una concepción sesgada a favor del representante. Es claro que toda representación democrática necesita estar autorizada por una elección, pero eso no puede significar que la representación se reduzca a la elección, pues no toda elección da lugar a representación. La elección es solo una técnica instrumental al servicio de la representación.

La representación como responsabilidad hace depender el concepto de representación de la periodicidad electoral: el representante lo es porque los ciudadanos pueden exigirle responsabilidades, premiándole con la reelección o castigándole con la no renovación del cargo. Es, también, una perspectiva formalista y es, en realidad, la otra cara de la perspectiva anterior. Si

² H. PITKIN, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Civitas, 2014.

para la teoría de la autorización la representación se resume en la elección, para la teoría del control la representación se concreta en la posibilidad de reelección. El problema que plantea es el mismo: si la elección no basta para crear representación, tampoco es suficiente la posibilidad de reelección.

La representación simbólica significa representar como lo hace un monarca o una bandera, evocando la realidad representada a través de una asociación emocional entre quienes se creen y se sienten representados. Aunque todo Parlamento tiene elementos de representación simbólica, no hay duda de que la representación política en una democracia no puede hacerse descansar sobre esta concepción.

La representación descriptiva es una concepción procedente de las artes figurativas y postula que un Parlamento debería representar a una sociedad en el mismo sentido que un cuadro representa a un paisaje o un mapa representa a un territorio. Esta perspectiva, hoy muy difundida, entiende que la representación debe consistir en una relación de semejanza, y que el Parlamento debería ser, pues, una reproducción «en miniatura» de la nación o una «muestra representativa» de la composición de la sociedad, ya sea en sentido ideológico, étnico, religioso, socioeconómico o de género, o todo ello a la vez. Para esta teoría, un segmento demográfico no está políticamente representado a menos que haya uno o varios exponentes de ese grupo. Esta es la perspectiva que abrazan los defensores del sistema proporcional, así como los partidarios de las cuotas electorales por razón de género. Pero también es la concepción que sustentaba la representación organicista del franquismo o la representación estamental del Antiguo Régimen. Lo que diferencia a estas de aquellas es que dan relevancia jurídico-política a diferentes categorías sociales. En todo caso, es una concepción muy alejada de los principios clásicos del constitucionalismo, en el que el sujeto representado es el ciudadano; categoría ajena a las condiciones personales de cada individuo. Esta teoría convierte la «representatividad» (cualidad del semejante) en fundamento de la representación, y con ello confunde ser «representativo de» con ser «representante de». Ser «representativo de» es compartir los rasgos de un grupo de personas, ser típico o «ejemplificativo» de ese grupo, una circunstancia ajena a la voluntad de los representados, que no puede convertir a nadie en portavoz autorizado de ese grupo. Y si se pretende reflejar la estructura social en la cámara representativa, no cabe duda de que esta meta no necesita de elecciones. Es más, el sufragio solo podría realizarla de modo imperfecto.

Finalmente, la representación sustantiva, teoría que propone la propia Pitkin, entiende que representar es una conducta que consiste en defender

los intereses de los representados, pero teniendo en cuenta la voluntad de estos. El representante debe actuar de forma que no se produzca un conflicto entre los deseos de sus electores y su acción política, y debe estar dispuesto a responder de sus actos en caso de que esa discrepancia ocurra.

En efecto, la representación es, ante todo, un tipo de comportamiento político que puede describirse de esa manera. Pero para que la conducta representativa no sea aleatoria, sino estable, las instituciones deben estructurarse de manera que el comportamiento de los parlamentarios se ajuste lo máximo posible a esa definición. Pitkin se muestra escéptica sobre la posibilidad de que un sistema institucional pueda garantizar la esencia de la representación, pero debe intentarlo. Una democracia representativa es aquel sistema que trata de perseguir, a través de mecanismos adecuados, el ideal representativo. El sistema electoral es el principal instrumento técnico al servicio de la representación. En este sentido, el estudio del concepto no puede disociarse del examen de los sistemas proporcionales y mayoritarios, que permiten distintas opciones al elector y crean distintos incentivos para los elegidos.

II. REPRESENTACIÓN *VERSUS* GOBERNABILIDAD: UNA FALSA DISYUNTIVA

El debate sobre los sistemas electorales está dominado por el discurso «proporcionalista». La práctica totalidad de críticas al sistema electoral vigente en España atacan su «baja» proporcionalidad, y el grueso de las propuestas de reforma electoral que se pueden encontrar pretenden siempre incrementar la misma. Los partidarios del sistema proporcional se apresuran a fijar el marco de la discusión de modo que el resultado de la controversia les sea favorable. En primer lugar, tienden a suplantar el vocablo «representación» por el de «representatividad», que se ajusta mejor a sus muchas veces inconfesables objetivos. Mientras que «representación» es un concepto complejo que no anticipa ningún sistema electoral, la «representatividad» apunta directamente hacia la proporcionalidad. Así, «representatividad» viene a ser un eufemismo de «proporcionalidad», que además permite jugar con las palabras y hablar de «representación representativa», absurda expresión que pretende dar a entender que solo la proporcionalidad produce verdadera representación.

De forma más o menos explícita, los defensores del sistema proporcional tienden a presentar la fórmula electoral que defienden como «la

representación justa», una premisa que ya predetermina la conclusión: todo lo que no sea proporcionalidad pura sería injusto en mayor o menor medida. Por tanto, los proporcionalistas niegan la libertad para elegir el sistema electoral, pues todo sistema que se aleje de semejante ideal será, para ellos, poco menos que un aberrante fraude electoral en beneficio de algún partido y en perjuicio de algún otro. Desde ese prisma, los sistemas mayoritarios serían «injustos» por definición, por lo que ni siquiera deben tomarse en consideración. Los proporcionalistas pueden incluso considerar «injusto» el tamaño del Parlamento, porque establece una barrera efectiva que quizá deje fuera a partidos minoritarios que, en su opinión, deberían tener un escaño.

Con un discurso tan extremadamente simple y maniqueo no es de extrañar que los defensores de la proporcionalidad sean muchos y estén muy movilizados. Señalar lo «injusto» de que un partido tenga más escaños que otro con menos votos es una forma de presentar los hechos que suena bien para el ciudadano medio. Repetir al elector que su voto vale menos que el de su vecino suscita una sensación de agravio que se traduce en adhesiones tan inmediatas como irreflexivas a la proporcionalidad pura. Llevar el sistema electoral al terreno de la igualdad evita entrar en las complejidades y matices del concepto de representación y en las dificultades de articularlo, pasando todo a ser una cuestión aritmética que no admita discusión.

El discurso «proporcionalista» se centra en el recuento de votos y no considera las funciones que han de desempeñar los elegidos y el modo en que deben hacerlo. El reparto de escaños es algo fácilmente mensurable, mientras que el comportamiento efectivo de los diputados es un aspecto cualitativo, imposible de cuantificar, por lo que simplemente lo omiten en su análisis. Para los defensores del sistema proporcional, la representación es una cierta forma de repartir los escaños. Lo que sucede después de la asignación de escaños no les interesa. Que los diputados sean unos perfectos desconocidos para sus electores, que ignoren por completo las materias sobre las que tienen que legislar e incluso el funcionamiento interno de la Cámara, que apenas tomen la palabra y que se limiten a apretar botones según la oportuna consigna y a aplaudir a sus jefes de filas, son las secuelas de la proporcionalidad que poco importan a los defensores de esta; secuelas que tanto dañan a nuestras Cortes Generales como institución central de la democracia española. A quienes proclaman como valor absoluto la igualdad del valor del voto (entendida como «igualdad de impacto») ni siquiera parece importarles que la fragmentación entorpezca el trabajo

parlamentario, que convierta los plenos en un guirigay o pueda impedir, incluso, el arranque de la legislatura.

Si bien para los proporcionalistas radicales el problema de cualquier sistema electoral siempre es el mismo (una insuficiente proporcionalidad) y solo hay una receta para resolverlo, otros partidarios de la fórmula proporcional más moderados están dispuestos a conceder que el sistema electoral puede cumplir otros fines legítimos, especialmente contribuir a la gobernabilidad. Si la «representatividad» alude a la proporcionalidad, la «gobernabilidad» supone una renuncia parcial a la proporcionalidad pura, sea mediante barreras electorales, a través de fórmulas menos proporcionales, de circunscripciones más pequeñas o de primas al ganador, para reducir así la fragmentación y facilitar la formación de mayorías. Esta contraposición entre «representatividad» y «gobernabilidad» en cuanto metas opuestas ha llegado a convertirse en el cliché más manido del actual debate sobre la reforma electoral.

A primera vista, esta disyuntiva conlleva una implicación incómoda desde el punto de vista de la teoría democrática: cuanto más «representativo» sea un sistema, menos gobernable es y viceversa. Y en lo referente a los sistemas electorales, supone una segunda derivada: solo los sistemas proporcionales serían «representativos» y los sistemas mayoritarios facilitan la gobernación, pero en sacrificio de la representación. En buena medida, este punto de partida también apunta a cierta conclusión: lo equilibrado sería un sistema proporcional corregido para hacer conciliables ambas metas.

Pero representación y gobernabilidad no son incompatibles en modo alguno, siendo la búsqueda obsesiva de la «representatividad» ideológica lo que puede conducir a un gobierno inestable y disfuncional o a la falta de gobierno directamente. Es cierto que los sistemas mayoritarios facilitan la formación de mayorías de gobierno, pero no lo es que sacrifiquen la representación. Lo que sacrifican es la «representatividad», el intento de hacer del Parlamento una muestra representativa del electorado. Para llegar a la conclusión de que solo los sistemas proporcionales son representativos hay que tomar la representación descriptiva y segmentada como la única forma de entender la representación. Si, por el contrario, se aceptan como legítimas otras formas de entender la representación, debe reconocerse que los sistemas mayoritarios pueden ser mucho más representativos de ciudadanos como tales que los proporcionales.

Es, como mínimo, tan legítimo como lo anterior buscar una verdadera representación personal en la que los representantes sean personas concre-

tas y tengan incentivos para actuar de determinada manera en relación con sus electores de distrito. De acuerdo con esa forma de entender la representación, los sistemas electorales más representativos son aquellos que permiten a los electores conocer mejor a los que elijen, y a estos tener un contacto más estrecho con aquellos. Si ese fuera el criterio para juzgar a los sistemas electorales, no cabe duda que los sistemas proporcionales serían los menos representativos, pues la relación personal es tanto menor cuanto mayor sea la proporcionalidad. Empero, no pocos proporcionalistas prometen una exacta correspondencia de porcentajes de votos y escaños entre partidos y, al mismo tiempo, la «personalización» del voto, esto es, la cuadratura del círculo, pura contradicción. No hay duda de que mayor proporcionalidad significa circunscripciones más grandes, listas más largas y papeletas menos manejables. ¿Cómo se espera que el votante pueda elegir entre decenas o cientos de candidatos que no conoce y cuyo nombre le costaría incluso encontrar? Las listas abiertas o desbloqueadas solo permiten optar entre personas en un sentido formal, son solo un instrumento para maquillar una absoluta despersonalización de las relaciones entre representantes y representados.

En definitiva, es cierto que los sistemas proporcionales ponen en peligro la gobernabilidad (tanto más cuanto más proporcionales sean) y que con los sistemas mayoritarios se renuncia a la «representatividad». Lo que no es cierto es que estos dos objetivos opuestos sean los únicos que pueda perseguir un sistema electoral, y tampoco es cierto que la defensa del sistema mayoritario pretenda solo asegurar la gobernabilidad. La disyuntiva entre sistemas mayoritarios y proporcionales no es un dilema sobre «representatividad» o «gobernabilidad», sino, ante todo, sobre dos formas de concebir la representación como representación de ciudadanos.

III. RAZONES DEL DISTRITO UNINOMINAL EN EL SIGLO XXI

El sistema mayoritario uninominal es el sistema electoral más antiguo y es, sin duda, la forma más simple de elegir diputado. Esta circunstancia puede valorarse positivamente —siglos de historia respaldan su funcionalidad—, pero también algunos pueden verlo como un método obsoleto que ya no responde a las exigencias políticas del mundo moderno. Es verdad que la gran mayoría de las democracias occidentales han adoptado alguna forma de sistema proporcional, y que las formas clásicas o puras de sistema uninominal —el *first-past-the-post* y el *ballotage*— solo sobreviven en el

ámbito anglosajón y en Francia. Pero no es menos cierto que los sistemas electorales que combinan la elección de una parte de la Cámara por distritos uninominales y el resto por reparto proporcional están bien difundidos a lo largo y ancho del mundo. Algo bueno deben tener las circunscripciones unipersonales para que hayan sobrevivido al vendaval proporcionalista del siglo xx. Si la proporcionalidad fuera el método electoral definitivo, si simplemente implantara la «representación justa» sin implicar otros muchos inconvenientes, nadie vería la necesidad de combinarla con distritos uninominales. Alguna aportación importante deben entrañar las circunscripciones de un solo diputado para que los sistemas mixtos sean seriamente considerados en cualquier debate sobre la reforma electoral.

La justificación habitual de los sistemas mixtos suele ser la necesidad de «personalizar» el sistema proporcional. Pero no creemos que la «personalización» del voto sea un argumento adecuado para defender la existencia de los distritos uninominales. Con ellos no se trata de satisfacer el deseo subjetivo del votante de manifestar sus preferencias por candidatos individuales. Si el fin perseguido fuera solamente permitir alguna expresión de preferencias por personas concretas bastaría con desbloquear las listas. De hecho, este sería un medio más adecuado para lograr ese objetivo que, por ejemplo, el sistema electoral alemán «proporcional personalizado», que, en realidad, solo permite «personalizar» la elección a quienes voten por el candidato con más sufragios en cada distrito. Tampoco se trata de maximizar la libertad de opción del elector. Si esta fuera la meta, la fórmula uninominal sería un vehículo inapropiado para alcanzarla, pues esta reduce las opciones del elector a un candidato por partido. Si lo que se quiere es proporcionar al elector el mayor elenco posible de candidatos entre los que elegir, lo óptimo serían las listas abiertas o el voto personal en circunscripciones plurinominales. Pero aumentar el número de candidatos disponibles no es algo bueno en sí mismo ni hace al sistema más representativo. Prueba de ello es que ya tenemos una Cámara cuyo sistema electoral permite al ciudadano elegir tres candidatos de tres partidos distintos si quiere, y los resultados de las provincias peninsulares siguen siempre el mismo patrón: tres senadores para el primer partido, uno para el segundo.

El ejemplo del Senado nos muestra que de nada sirve poder elegir entre varios candidatos individuales si no se tiene la información suficiente sobre ellos. Cuanto más grande sea la circunscripción, más difícil es que se haga uso del voto personal y más difícil es que este tenga algún impacto en el resultado final. La razón es obvia: la capacidad del elector para conocer a todos los candidatos varía inversamente al tamaño de la circunscripción,

de modo que cuantos menos diputados se elijan en cada distrito, más posibilidades tiene el ciudadano de conocer a los candidatos y, por tanto, de votar en función de las cualidades personales.

Lo que el distrito uninominal persigue y permite lograr no es solo personalizar la elección, sino *personificar la representación*; esa es la meta que lo justifica. De lo que se trata es de «fortalecer la posición del elector en relación con los elegidos», y para ello «no cabe duda de que el sistema mayoritario en distritos uninominales es más adecuado»³ La representación no puede consistir en que unos diputados desconocidos por los electores decidan en nombre de unos electores desconocidos por los diputados. El representante no puede ser un ente abstracto como «el parlamento» o «los partidos», deber ser una persona identificable. El sujeto representado tampoco puede ser una abstracción, como es «el pueblo» en su conjunto, sino una cantidad mayor o menos de personas concretas como ciudadanos titulares de derechos políticos. El distrito uninominal es el instrumento técnico que permite a los ciudadanos identificar a su representante y también permite a los diputados identificar mejor a sus representados. El diputado de distrito es el representante de un grupo concreto de personas delimitado por la residencia; a ellos se debe aunque no todos le hayan votado.

El hecho de que el Congreso represente a toda la nación no es incompatible con que cada diputado sea representante de una parte de ella. Es más, el Congreso solo puede representar al todo si cada diputado es representante de una parte. Y como reconoció el Consejo de Estado en su informe sobre la reforma constitucional: «Entre el representante y los electores de la circunscripción en la que fue elegido existe una relación concreta, cuya intensidad viene determinada por el sistema electoral [...]. Es más intensa cuando la elección se produce por sufragio mayoritario en distritos uninominales, como es práctica común en los países anglosajones, en muchos de los cuales los miembros del Parlamento, que son designados por él por el nombre de sus respectivos distritos, mantienen oficinas permanentes de relación con los electores»⁴.

El distrito uninominal permite hacer tangible la representación: lleva a los ciudadanos la presencia cotidiana de un diputado de carne y hueso, y a

³ E. ESPÍN TEMPLADO, «Una reflexión sobre la representación política y los sistemas electorales en las democracias constitucionales», en G. RUIZ-RICO y S. GAMBINO, *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997, p. 39.

⁴ F. RUBIO LLORENTE (ed.), *El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 183.

la vez expone a cada diputado a los ruegos, críticas y demás consideraciones de un grupo de ciudadanos, asimismo, de carne y hueso. Esa presencia cotidiana debe institucionalizarse a través de la obligación legal de que los diputados tengan residencia en el distrito y una oficina abierta en el mismo, a disposición de sus electores, que debe ser el escenario natural en el que se produzca el contacto entre representante y representados.

La oficina de distrito da la oportunidad a los electores de hacer llegar sus reivindicaciones a su representante en el Congreso, a la vez que permite a este defender ante su electorado su actividad parlamentaria y sus posiciones sobre las iniciativas en trámite. Se produce así un valioso intercambio de información entre electores y elegido, de manera que este informa de las vicisitudes de un asunto particular y aquellos transmiten sus consideraciones e inquietudes. Es claro que semejante trato no va a ser generalizado, pues en un distrito de, por ejemplo, 200.000 habitantes, el diputado no puede conocer a cada uno de los electores, y no podrá tener un conocimiento exacto, aunque sí aproximado, de la opinión dominante en el distrito. Tampoco es esperable que se reúnan frecuentemente con el diputado una cantidad muy grande de electores. Solamente las minorías más conscientes y movilizadas en el distrito harán un seguimiento permanente del diputado, pero eso basta para que en el momento de las elecciones los ciudadanos sean informados por esas minorías sobre el desempeño de su cargo y sobre las acciones del diputado que pueden resultar decisivas para su reelección o remoción. Lo importante es que el diputado esté disponible para sus vecinos-electores cuando le necesiten, que tenga la obligación de escucharles y de responder. La presión psicológica de tener que «dar la cara» ante sus conciudadanos con expectativas sobre su actividad es suficiente para evitar que se produzca una contradicción permanente entre el proceder del diputado y los deseos de los electores.

Sería tentador pensar que en la era de Internet habrían quedado obsoletos los distritos uninominales. Hay no pocos argumentos que parecen abonar esta postura: que con solo apretar unas pocas teclas los ciudadanos pueden conocer a los candidatos e informarse sobre sus posturas y su pasado político, que la difusión de las nuevas tecnologías permite lograr ese contacto entre representante y representados que anteriormente solo era posible en circunscripciones pequeñas, o que la introducción de instrumentos de votación informáticos también facilita la confección de un voto personalizado, permitiendo la selección entre una variedad de candidatos mucho mayor de la que era posible con los instrumentos de votación físicos. De esta forma, las nuevas tecnologías vendrían a hacer compatible lo

que siempre ha sido contradictorio: las grandes circunscripciones y la personalización del voto.

Pero llegar a esta conclusión a partir de esas premisas sería muy precipitado. Es verdad que Internet ha multiplicado las posibilidades de información de los ciudadanos y ha facilitado sobremedida el acceso de estos al conocimiento político, pero el cambio tecnológico no ha sido tan profundo como para hacer posible una verdadera representación personal sin la mediación de circunscripciones reducidas. Siguen existiendo obstáculos insuperables que confinan en el distrito unipersonal las posibilidades de una relación representativa digna de tal nombre. Las nuevas tecnologías no han incrementado el tiempo que los ciudadanos pueden o quieren dedicar a informarse de los asuntos públicos. Tampoco han aumentado las capacidades cognitivas del electorado. El cerebro humano sigue teniendo las mismas limitaciones que antes de la revolución tecnológica. Si acaso, la sobreabundancia de información que hoy está a nuestro alcance puede saturar e incluso confundir aún más a los electores. Por eso, aunque técnicamente sea posible conocer las posiciones y el expediente de todos los diputados, o incluso de todos los candidatos, es impensable que eso suceda en la práctica. El ciudadano medio solo puede asimilar información suficiente sobre unas pocas personas, y por ello mismo el distrito uninominal sigue siendo imprescindible para lograr que la representación tenga una base personal.

Además, el distrito uninominal no solo garantiza el conocimiento y el seguimiento de los diputados por los electores, es también un importante instrumento de socialización de la ciudadanía. Instruye al ciudadano sobre el funcionamiento de las instituciones, visualiza la incidencia de lo local sobre lo nacional y viceversa, insta a involucrarse en los asuntos públicos y a debatirlos entre los vecinos, y crea incentivos para votar en función de resultados concretos y no solamente por razones ideológicas.

Por último, tenemos que abundar en que el distrito uninominal incentiva a los partidos a seleccionar candidatos de mayor calidad que en un sistema proporcional, en el que solo se necesitan diputados obedientes. Incluso Sartori, escéptico en cuanto a la posibilidad de establecer un vínculo significativo entre representantes y representados, reconoce que los distritos uninominales «requieren que los partidos por lo menos presten alguna atención a las cualidades personales del candidato»⁵. Y es que en este sis-

⁵ G. SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 30.

tema «un candidato mediocre no puede refugiarse en una lista cerrada y bloqueada, como ocurre actualmente en España»⁶.

IV. LA ARTICULACIÓN DE UN SISTEMA MIXTO MAYORITARIO-PROPORCIONAL

Todo lo expuesto anteriormente nos conduce a proponer una reforma electoral del Congreso que, manteniendo su tamaño actual, implante un sistema mixto mayoritario-proporcional, de manera que 2/3 de los diputados (234) pasen a elegirse en distritos uninominales por un sistema mayoritario a doble vuelta y el tercio restante (116) se elija por un sistema proporcional puro en circunscripción nacional, con listas cerradas y bloqueadas. Es decir, se trataría de un sistema mixto de los llamados «segmentados» o «paralelos»⁷, sin interrelación entre la asignación proporcional y la elección mayoritaria de diputados. Este cambio exigiría una reforma del art. 68 de la Constitución, pues implicaría alterar tanto el tipo de circunscripciones como la fórmula electoral.

Sobre los sistemas mixtos es lugar común afirmar que reúnen «lo mejor de los dos mundos». Pero es imposible conseguir «lo mejor de los dos mundos» al mismo tiempo y en el mismo grado; forzosamente uno de los objetivos —la proporcionalidad o la relación representativa directa— debe predominar a costa del otro. El modelo electoral alemán y los sistemas inspirados en él son solo una corrección «personalizadora» de la impersonalidad que entraña la proporcionalidad. La meta principal de estos sistemas es la correspondencia proporcional entre votos y escaños, de manera que la elección en distritos uninominales es algo secundario y subordinado. El resultado de este arreglo en Alemania ha desdibujado por completo la representación de distrito y ha conducido a que en cada nueva elección haya que aumentar el tamaño de la Dieta federal —actualmente tiene ya 709 diputados y se pronostica que pueda alcanzar los 800 en las siguientes elecciones— para poder mantener la correspondencia entre votos y escaños.

Así las cosas, puede concluirse que cuanto más pequeña sea la fracción de diputados elegidos en distritos y más dominante sea el criterio pro-

⁶ C. VIDAL PRADO, *El sistema electoral alemán y su posible implantación en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, p. 35.

⁷ D. NOHLEN, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 3.ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 117.

porcional, menos importancia política tendrán aquellos y poca diferencia habrá con un Parlamento elegido enteramente por listas de partido. Para que en un sistema mixto mayoritario-proporcional los distritos uninominales puedan cumplir su papel de verdadera representación es necesario que el escrutinio proporcional no inunde y ahogue a la circunscripción unipersonal. Por eso, lo que en este trabajo se propone es un sistema esencialmente mayoritario con cierta corrección proporcional, porque la proporcionalidad debe ser un complemento correctivo de la representación distrital y no al revés. Con ello también se trata de garantizar a los partidos minoritarios lo que en Italia se llama «derecho de tribuna», es decir, la posibilidad de hacerse oír y darse a conocer entonces, de manera que las formaciones nuevas y/o de escasa implantación tengan más fácil el acceso a la cámara representativa.

Para que el perfil y el comportamiento del diputado de distrito sean esencialmente distintos a los que exhiben los diputados de lista, la fracción del Congreso seleccionada por el método proporcional debe tener un peso sensiblemente inferior a la parte elegida por distritos. Solamente si la vía principal de acceso al escaño es la circunscripción uninominal puede esperarse que los diputados sean verdaderos representantes de sus vecinos-electores. Si la vía principal de acceso al cargo representativo fueran las listas de partido, los diputados de distrito sabrían que podrían conservar su escaño aunque ignorasen o traicionasen a sus electores y, de hecho, tendrían un incentivo para hacerlo. Por la misma razón, debe establecerse la imposibilidad de ser candidato por un distrito y por una lista de partido simultáneamente, pues sería aberrante que un candidato pudiera conseguir un escaño habiendo sido rechazado por los electores de su distrito. El diputado de distrito debe ser alguien esencialmente comprometido con su electorado, y no puede resultarle indiferente la vía por la que resulte elegido.

La creación de nuevos distritos debe tener presente los dos males que pueden afectar a cualquier sistema electoral con varias circunscripciones: el *gerrymandering* —diseño arbitrario de los límites distritales para favorecer o perjudicar a determinadas opciones políticas— y el *malapportionment* —creación de circunscripciones con diferentes ratios de escaños y electores, de forma que el voto en algunas tenga mayor valor que en otras—. En un sistema de circunscripciones plurinominales el problema del *gerrymandering* no se plantea porque las circunscripciones suelen coincidir con demarcaciones administrativas existentes, y porque si se creasen demarcaciones electorales *ad hoc*, la delimitación arbitraria de las mismas tendría menor importancia que en un distrito uninominal. En un siste-

ma uninominal pueden darse ambos tipos de manipulaciones, pero es más probable y peligroso el *gerrymandering* que el *malapportionment*. En efecto, se puede crear un mapa de distritos que respete escrupulosamente la igualdad poblacional de los mismos, pero que esté extremadamente sesgado a favor de una opción política.

Para combatir el *malapportionment* basta con establecer un ratio de población por circunscripción, que sería el resultado de dividir la cantidad total de la población española, en nuestro caso, entre el número de diputados a elegir (234), de lo que resulta una cifra aproximada de 200.000 habitantes por distrito, que sería la población ideal que debiera tener cada distrito y sobre la que deben fijarse ciertos márgenes por exceso y por defecto.

Para combatir el *gerrymandering* es preciso establecer unas reglas objetivas que deben seguirse a la hora de trazar los distritos. Esto supone partir de demarcaciones geográficas preexistentes y respetar su integridad en la medida de lo posible. En este sentido, consideramos evidente que la provincia debe ser la demarcación político-administrativa irreductible, el punto de referencia inexcusable en términos electorales⁸. Solo pueden crearse distritos dentro del marco provincial, pues si se admitiera la posibilidad de agrupar varias provincias poco pobladas en un solo distrito o de unir municipios de distintas provincias para formar una circunscripción, no habría forma alguna de evitar el *gerrymandering*, porque se habría renunciado al criterio más objetivo y consolidado para delimitar los distritos.

Por eso, aunque alguna provincia no tenga los suficientes habitantes para tener derecho a elegir un diputado, debe constituir un distrito de todas formas. Ello es así también por razones de integración y equilibrio territorial entre las distintos territorios de España, evitando así condenar al ostracismo político a la España rural. Por la misma razón, Ceuta y Melilla, como ciudades autónomas, deben seguir eligiendo un diputado cada una, aunque no alcanzasen el mínimo de población necesario, pues su peculiar situación geográfica y político-administrativa exige también una representación diferenciada.

Por supuesto, salvo en el caso de algunas islas⁹, deben crearse distritos continuos. Solo podrá haber alguna discontinuidad mínima y excepcio-

⁸ Prescindir del marco provincial como plantean Penadés y Pavía solo conduciría a eliminar todo criterio de objetividad en la elaboración del mapa de distritos. Vid. A. PENADÉS y J. M. PAVÍA, *La reforma electoral perfecta*, Madrid, Los Libros de la Catarata, 2016, pp. 88 y ss.

⁹ Las islas de El Hierro y La Gomera constituirían un solo distrito electoral por su escasa población. Lo mismo sucede con las islas de Ibiza y Formentera.

nal cuando el territorio del municipio o provincia incluya enclaves en otros municipios o provincias. En estos debe prevalecer la vinculación político-administrativa a una entidad local preexistente sobre la continuidad geográfica del distrito.

Dado que el marco territorial insuperable debe ser la provincia, la asignación de escaños entre las distintas zonas del territorio nacional debe realizarse en dos fases: primeramente, debe determinarse el número de escaños que deben elegirse en cada provincia, en proporción a su población. Y una vez distribuidos los escaños entre las provincias, se procedería a trazar el mapa de los distritos uninominales. En las provincias a las que correspondiese elegir más de un diputado, casi todas ellas, los distritos consistirían en un municipio o en varios municipios limítrofes. En el caso de los municipios cuya población supere con creces el promedio máximo de habitantes por distrito, su territorio se dividirá en varias circunscripciones electorales, que deberán formarse combinando varios distritos municipales o, en caso de ser suficiente la población de un solo distrito, constituyéndose ese distrito municipal en distrito electoral. En todo caso debe evitarse que los distritos electorales integren partes de un municipio y partes de otro.

Para asegurar que la ratio de habitantes por diputado sea aproximadamente la misma en todos los distritos sería necesario conceder bastante libertad a la hora de diseñar el mapa de circunscripciones, sin seguir con excesiva rigidez las pautas antes señaladas. En un sistema de distritos uninominales no puede atajarse a la vez y completamente el *gerrymandering* y el *malapportionment*, pues lograr uno de estos objetivos obliga a renunciar al otro en similar medida. Como hemos dicho anteriormente, es prioritario evitar el *gerrymandering*, lo cual exige permitir una cierta variabilidad en el número de habitantes por distrito. Consideramos que una variación aceptable es del más-menos 25 por 100. Por supuesto, la modificación del mapa provincial de distritos también será preceptiva cuando a causa de cambios demográficos una provincia le corresponda ganar o perder un escaño. En todo caso, la modificación de los distritos unipersonales en una provincia debe hacerse respetando al máximo el mapa preexistente.

En un sistema uninominal la estabilidad del mapa de distritos es fundamental para que se desarrolle una verdadera relación representativa. La lealtad y el sentido de la responsabilidad del diputado hacia su distrito dependen, en primer lugar, de que este siga existiendo, esto es, de que los electores que pueden decidir su reelección sean sustancialmente los mismos que le dieron su confianza en las elecciones anteriores. La redefinición del mapa de distritos es una operación necesaria, pero disruptiva: algunos

electores pierden al diputado en el que confiaban y algunos diputados se ven obligados a buscar acomodo en un distrito no coincidente con el que habían representado hasta ahora. Si la distribución de distritos variase de una elección a otra los diputados dejarían de tener un electorado de referencia y serían, entonces, menos responsables. Por esa razón, el mapa de distritos no debe ser revisado y ajustado con mucha frecuencia. La periodicidad de diez años con la que se actualizan los distritos de la Cámara de Representantes de Estados Unidos resulta un modelo adecuado. Por la misma razón, deben permitirse márgenes relativamente generosos de variación de la población respecto de la población promedio que idealmente deben tener los distritos.

Una modificación del sistema electoral como la que aquí se propone exigiría una reforma del art. 68 CE para suprimir la circunscripción provincial y la fórmula proporcional en exclusiva. Pero eso no debe conducir a desconstitucionalizar el sistema electoral. Es un acierto que este quede consagrado en la Constitución en sus aspectos esenciales. Y es que el sistema electoral debe ser un elemento estable del sistema político por ser una parte fundamental del mismo, y no puede quedar al arbitrio de mayorías coyunturales ni puede variar de elección en elección, como sucedió en Francia en los años ochenta. En particular, es importante que se constitucionalicen las pautas básicas para formar distritos, ya que, de lo contrario, no habría forma eficaz de limitar el *gerrymandering*, pues el legislador ordinario podría cambiar los criterios de demarcación según su capricho.

V. LA NECESARIA LEGITIMACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL

Sobre toda propuesta de reforma electoral planea siempre la sombra del interés partidista: pocos creen que pueda ser desinteresada. Por eso, cualquier iniciativa de esa naturaleza será escudriñada para comprobar, calculadora en mano, qué partidos saldrían beneficiados o perjudicados por la misma. Y ninguna fuerza política aceptará una concreta reforma que sospeche que pueda perjudicar sus expectativas electorales. De aquí se deducen dos consecuencias poco deseables: por un lado, se traslada a la opinión pública la idea de que lo único que diferencia a unos sistemas electorales de otros es la identidad de las fuerzas favorecidas, lo que alimenta el cinismo y la desafección de los ciudadanos hacia las instituciones; por otro lado, el temor de los partidos a que un cambio en la ley electoral empeore sus resultados solo contribuye al mantenimiento del *statu quo*.

En suma, lo que obstaculiza cualquier cambio en el sistema electoral es la desconfianza mutua entre partidos y los fundados recelos de los ciudadanos hacia la clase política, a la que ven capaz de alterar las reglas del juego para proteger sus compartidos intereses corporativos frente a la sociedad. Por eso, hoy en día no parece factible introducir cambios significativos en el sistema electoral mediante una mera votación parlamentaria. La modificación del sistema electoral es una cuestión de suficiente envergadura como para requerir el consentimiento expreso del electorado. No hay duda de que se trata de una decisión política de especial trascendencia que afecta al núcleo mismo de la legitimidad política, a los términos de la relación entre electores y elegidos, y por todo ello no puede ser alterada unilateralmente por estos, sino que debe contar con la sanción explícita de aquellos.

Una reforma del art. 68 CE no debiera aprobarse sin referéndum de ratificación —aunque ello sea jurídicamente posible según el art. 167.3 CE—, pero tampoco debería ser incluida como parte indiferenciada de una revisión constitucional de mayor calado. La cuestión de la reforma electoral es suficientemente relevante como para merecer su propia consulta. Los referéndums sobre el sistema electoral celebrados en Nueva Zelanda (1992, 1993 y 2011), Italia (1991, 1993, 1999, 2000 y 2009), Eslovenia (1996), Rumania (2007), Gran Bretaña (2011), Polonia (2015) o Bulgaria (2016) —en casi todos los cuales se ofreció a los electores optar por un sistema con distritos uninominales— son un indicio claro de que en pleno siglo XXI no se puede hurtar al pueblo soberano la decisión sobre cómo se van a contar e interpretar sus votos. Aunque algunos sostengan que la selección del sistema electoral es una cuestión técnica compleja que no es fácilmente comprensible por los ciudadanos, las referidas consultas populares demuestran que en nuestros días el electorado está perfectamente capacitado para tomar esta decisión. También atestiguan que se ha elevado el umbral de legitimación de las instituciones en las democracias occidentales: avanza con paso firme la idea de que no se puede imponer al pueblo desde arriba una forma de entender y articular la representación, sino que debe ser el propio cuerpo representado el que adopte la que crea más adecuada. Solo la selección libre e informada de un sistema electoral por parte de la ciudadanía puede garantizar una legitimidad duradera de este y de la estructura institucional en su conjunto.

En España, la celebración de un referéndum consultivo sobre el sistema electoral, previo a su reforma, también se impone por una necesidad práctica: solamente será posible un cambio del sistema electoral español

cuando cunda la idea de que las reglas del juego político-electoral exigen una legitimación específica del cuerpo electoral, pues afectan más a los electores-representados que a los elegidos-representantes. Mientras la clase política no sienta la necesidad de renovar su legitimidad de esa manera, por la presión de una ciudadanía infrarepresentada, entonces se mantendrán las inercias institucionales de la transición por el temor de los distintos partidos a que cualquier cambio empeore su posición relativa.

El debate sobre la representación no puede darse por saldado, ni mucho menos, a estas alturas del siglo XXI. La selección del sistema electoral es una cuestión polémica sobre la que deben pronunciarse los ciudadanos directamente. La supuesta bondad y «justicia» del sistema proporcional que hasta ahora domina el debate trae consigo una serie de inconvenientes aquí críticamente destacados. La proporcionalidad maximiza la «representatividad», pero al precio de perjudicar la gobernabilidad y la representación entendida como conducta receptiva y responsable de los diputados hacia sus electores.