



Revista de Fomento Social, 49 (1994), 67-85

Un nuevo sistema electoral para una nueva democracia

El desencanto de una parte importante de la población ante los logros reales de la democracia en nuestro país puede ser debido en parte a una maduración ciudadana, pero también en parte puede ser el resultado de ciertos defectos de nuestro sistema electoral. El autor analiza una serie de objeciones al sistema de elección que se resumen en una deficiente proporcionalidad de éste y en la escasa libertad del elector. Propone un sistema alternativo en el que los votos que tiene en el Congreso cada diputado depende del número de votos recibido de sus electores. Estudia también la gobernalidad del Congreso proponiendo que en general los votos negativos a una propuesta vayan unidos a la presentación de una alternativa. Concluye el ensayo afirmando que el problema que plantean otras propuestas no está determinado por los aspectos técnicos sino por la falta de voluntad política de los partidos.

Fernando PRIETO MARTINEZ (*)

(*) Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense (Madrid).

ESTUDIOS

Las pasadas elecciones del seis de junio han vuelto a traer a la conciencia de muchos ciudadanos las graves deficiencias de nuestro sistema electoral cuando lo enjuicamos con los criterios propios del ideal democrático. En consecuencia, han vuelto a avivar entre quienes se preocupan por la cosa pública el debate siempre abierto sobre la reforma del sistema con el objetivo de conseguir una democracia más auténtica. Simplificando podríamos decir que en el debate hay dos posturas antagónicas: la de quienes abogan por una reforma en mayor o menor profundidad y la de quienes defienden la permanencia del actual sistema. Entre los primeros las propuestas de reforma son muy diversas, por ejemplo, suprimir el bloqueo en las listas de las candidaturas al Congreso de modo que el elector pueda expresar sus preferencias entre los candidatos de una lista, o aumentar el número de diputados de 350 a los 400 permitidos por la Constitución para repartir estos 50 nuevos escaños entre las circunscripciones en proporción a su población y así mejorar la proporcionalidad del sistema (1). A los segundos, los que se resisten a la reforma del sistema aunque no cierran los ojos a las deficiencias y admiten que teóricamente son posibles algunas mejoras, podemos adscribir dos argumentos diferentes. Uno es el argumento de prudencia política: la democracia española ha funcionado hasta ahora con un razonable grado de satisfacción; esta democracia es un valor a proteger y para ello es preferible aplazar cualquier reforma hasta que los hábitos democráticos hayan arraigado en el pueblo español; si hay que hacer reformas, todavía es pronto para ello. Hay un segundo argumento que podríamos llamar de pragmatismo político: las reformas posibles en nuestro sistema electoral sin hacer una reforma de la Constitución no irían más allá de algunos retoques que tendrían eficacia muy limitada y, en consecuencia, no valdría la pena el esfuerzo político que la reforma implica para tan magros resultados. Esta es la tesis de un excelente trabajo, publicado en la revista «Claves» n. 22 con el título «El debate sobre la reforma electoral», elaborado con gran rigor científico por los catedráticos de Ciencia Política José Ramón Montero y Josep María Vallés. La conclusión a la que llegan los dos catedráticos ya se anuncia en el subtítulo del trabajo «¿Para qué las reformas?».

(1) En general las propuestas de reforma son muy moderadas. Tan moderadas que suelen dar por supuesto que se trata de reformas admitidas dentro del marco de la Constitución, sin implicar una reforma de la misma Constitución.

Los argumentos del estudio citado son de gran peso y cualquier propuesta de reforma ha de tenerlos en cuenta. Pero, ¿es que no se puede ir más allá de las propuestas hasta ahora presentadas? Para comprender el planteamiento de fondo de la tesis que queremos defender en estas páginas ayudará recordar la antinomia «reforma - ruptura» que tanto juego político tuvo en los años siguientes a la muerte de Franco. Creemos que los lectores estarán de acuerdo en decir que de hecho hemos tenido en España una verdadera ruptura política realizada a través de los cauces de una reforma con la ventaja de que así los costes sociales fueron los mínimos. En el debate sobre el sistema electoral todas las propuestas hasta ahora presentadas no van más allá de una reforma en mayor o menor profundidad. Creemos que es posible pensar y defender una auténtica ruptura, aunque esta ruptura se haga a través de los cauces de una reforma, como parece aconsejarlo una elemental prudencia política.

Nuestras reflexiones se van a centrar en dos grandes temas. El primero es el tema directamente democrático: es el tema de la representatividad puesto que la única democracia hoy viable en los Estados contemporáneos de una cierta dimensión es la democracia representativa. Vamos a hacer hincapié en el déficit de representatividad que conlleva nuestro sistema y, consiguientemente, en su déficit democrático, y vamos a proponer un nuevo sistema en el que el principio de representatividad funcione plenamente. Ahora bien, el aumento del nivel democrático puede plantear graves problemas para la gobernabilidad del sistema, es decir, para la viabilidad del sistema, porque puede producir parlamentos muy fragmentados en los que sea imposible la consecución de una mayoría estable que apoye al gobierno. Por eso hemos de reflexionar también sobre la gobernabilidad que corresponde al nuevo sistema electoral que aquí proponemos.

I. Verdadera representatividad

a) Las objeciones

Empecemos tomando nota de que las objeciones que se formulan contra nuestro sistema electoral se dirigen sobre todo contra el sistema de elección de los diputados del Congreso. En España hemos adoptado el sistema proporcional de listas cerradas y bloqueadas, calculando la proporcionalidad con el conocido

método D'Hondt. Contra este sistema se alzan muchas voces y, sin embargo, apenas se oyen protestas contra el sistema de elección de los senadores por listas abiertas -listas que confecciona cada elector- en el que resultan elegidos los cuatro candidatos que obtengan más votos en cada circunscripción provincial (2). Es claro que la diferencia de preocupación respecto a estos dos sistemas electorales tiene mucho que ver con la diferencia de poder político de las dos cámaras. Oficial y realmente el poder político del Congreso es mucho mayor que el del Senado y, por ello, se puede decir que las elecciones verdaderamente decisivas, las que de hecho nos importan, son las del Congreso.

Las objeciones de mayor peso pueden reducirse a tres fundamentales: la deficiente proporcionalidad de la relación entre escaños y votos; la deficiente libertad del elector que tiene que elegir entre listas bloqueadas; la deficiente representatividad del sistema en su conjunto. Las dos primeras se refieren directamente al sistema electoral. La tercera se refiere a lo que el sistema lleva consigo y aquí está el auténtico fondo de la cuestión. Comencemos por el fondo de la cuestión.

Constitucionalmente el sistema electoral español tiene como objetivo que el pueblo elija a sus representantes: el sistema electoral es el instrumento para hacer efectiva la democracia representativa que es uno de los principios cardinales de nuestra Constitución. Pero, ¿qué es una democracia representativa? Claro está que antes habría que responder a la pregunta ¿qué es una democracia? La respuesta ha ocupado miles de páginas en los más diversos idiomas y no es el tema directo de este ensayo. Bástenos contestar haciendo una obligada referencia a los orígenes de la democracia en los griegos. Nos referimos a la llamada democracia directa, en la que la asamblea de todos los ciudadanos tenía la soberanía, en la que cada ciudadano participaba directamente en la toma de decisiones. Esta democracia directa, participativa, sigue viva como referente ideal de toda auténtica democracia. La democracia que practicamos, la llamada democracia representativa, es un invento sagaz para mantener vivo el principio democrático en una sociedad en la que, por sus dimensiones y complejidad, es imposible el ejercicio de la democracia directa:

(2) En las circunscripciones insulares se eligen tres senadores en Gran Canaria, Mallorca y Tenerife; uno en Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma. Ceuta y Melilla eligen dos senadores cada una.

los ciudadanos delegan en sus representantes lo que ellos no pueden hacer por sí mismos (3).

El mecanismo clave de la delegación son las elecciones de los representantes. ¿Cómo organizar las elecciones? La respuesta nos remite a los distintos sistemas electorales. Es una respuesta tan compleja que se han podido escribir muchos libros en los que se analizan cada uno de los sistemas hasta ahora inventados y se ponderan sus ventajas e inconvenientes. En el caso español decimos que el problema de fondo consiste en que el sistema electoral funciona desvirtuando gravemente el principio representativo, hasta el punto de que la representatividad del Congreso es, en buena parte, asunto de ficción: convenimos en llamar representativa a una cámara elegida mediante nuestro sistema electoral. Efectivamente, si somos sinceros y miramos a nuestra propia conciencia ciudadana encontraremos que en las pasadas elecciones lo que de verdad estaba en juego para la mayor parte del electorado era si iba a gobernar Felipe González o José María Aznar, o si el PSOE continuaba en o salía del Gobierno. Para muchos millones de ciudadanos el contenido real de su voto, lo que ellos querían con su voto, no era elegir a este o aquel diputado, sino elegir a este o aquel partido y, para ello, elegir a este o aquel presidente del Gobierno, o todavía con más exactitud, elegir a este o aquel presidente del Gobierno y, para ello, elegir este o aquel partido. Es más, en el caso del voto dado a listas del PSOE la intención de muchos votantes era elegir a Felipe González precisamente para que pudiera cambiar al partido. Es evidente que muchos millones de españoles no pensaron en elegir a su o sus representantes, es decir, la persona o personas que están en su lugar en el Congreso, porque el sistema electoral español no lo permite. Lo que el sistema electoral español permite es que el pueblo elija una vez cada cuatro años (o antes) qué persona o qué partido va a encargarse del gobierno del reino. Precisamente la preocupación de que las elecciones sirvan para designar a un gobierno fue el argumento para adoptar en su momento (4) y mantener

(3) La complejidad no es sólo de orden físico, es decir, la imposibilidad de reunirse todos los ciudadanos en un lugar. Es claro que hoy ya existe la tecnología necesaria para que los ciudadanos pudieran estar comunicados entre sí sin necesidad de coincidir en un lugar. Se trata además de la complejidad temática que requiere una específica preparación y dedicación para los temas políticos.

(4) Por el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, con el que se hicieron las primeras elecciones democráticas del 15 de junio de 1977.

luego el método D'Hondt que prima a los partidos mayoritarios. Hablando con rigor hay que decir que con el sistema electoral español el pueblo no elige representantes sino gobernantes. Claro está que podemos mantener la ficción de que estos gobernantes representan a los ciudadanos y en esta ficción estamos, pero ello comporta una ciudadanía disminuida y una democracia aletargada pues el pueblo sólo cuenta en el momento de emitir su voto de tiempo en tiempo y además, cuando emite el voto lo tiene que hacer mediante unos cauces que restringen gravemente las posibilidades de expresión de la voluntad de los ciudadanos en beneficio de la gobernabilidad. Son los partidos y, todavía peor, las jerarquías de los partidos quienes controlan las elecciones -controlan las listas de candidatos- y controlan a los elegidos. De hecho nuestra democracia funciona como una partidocracia: quien tiene el poder no es el pueblo sino los partidos. Al pueblo sólo le queda aprobar o rechazar lo que hagan o propongan los partidos. Una ciudadanía disminuida y una democracia aletargada en la que la representatividad se ha convertido en una ficción es el problema de fondo que plantea nuestro sistema electoral. Reconozcamos, para nuestro consuelo, que es un problema que se presenta en todos los sistemas electorales de los grandes estados contemporáneos. Pero, ¿hay que resignarse a vivir en esta ficción democrática?

Lo esencial para que una persona represente legítimamente a otra persona adulta es que el representado otorgue su confianza a su representante. *Confianza es el concepto clave de toda auténtica representatividad.* Claro está que yo puedo confiar a un banco la gestión de mis ahorros: ello implica que tal banco merece mi confianza. Pero no es este el concepto de confianza válido para la representación política. Volviendo al anterior ejemplo, aunque el banco tenga mi confianza, no es mi representante, sino el gestor de una parcela muy concreta de mis intereses. En el mundo político, por la misma índole política de las decisiones a tomar, es decir, por tratarse de los asuntos generales que interesan a la nación, el representante es mucho más que un gestor, puesto que no tiene un mandato concreto para un asunto concreto. De ahí la prohibición del mandato imperativo que convertiría a los representantes en delegados, a los diputados en procuradores. El representante político tiene que habérselas con asuntos impen-sados, con circunstancias nuevas, y no puede desempeñar su papel si los representados limitan su ámbito de acción. El vínculo que liga a representante y representado es la confianza. Ahora bien, la confianza implica una relación

directa entre personas. Cuanto menos directa sea la relación entre representante y representado, más se desvanece el principio de confianza. Podemos decir que el principio de confianza está en relación inversa con la distancia institucional entre representante y representado. Cuanto más complicada y mediatizada sea la elección del representante, más distancia hay entre representante y representado y menos confianza vincula a los dos términos de esta relación. El sistema electoral inglés, con la elección directa del representante de cada distrito, intenta poner por obra el principio fundamental de la confianza: doy mi voto a aquella persona que merece mi confianza para que me represente. Por esta presencia tan clara del principio de confianza y esta inmediatez entre el voto y el representante el sistema inglés sigue atrayendo las simpatías de todo auténtico demócrata. Pero ofrece un grave inconveniente sobre este punto fundamental que ahora examinamos. Al ser elegido un solo candidato por distrito, ¿qué pasa con aquellos electores que han dado su voto a, es decir, han puesto su confianza en candidatos no elegidos?, ¿se quedan sin representante? Los ingleses operan con la ficción -otra vez las ficciones; ¿no es posible una democracia sin ficciones, es decir, auténtica?- de que la elección designa al representante del distrito, que la elección es el método democrático para dirimir la contienda entre diversos aspirantes a representar el distrito; por tanto, el elegido es representante también de aquellos que no le han votado. A esto llamamos una ficción democrática porque el sistema electoral inglés impone a quienes no han votado al candidato elegido un representante que no ha merecido su confianza: por ello podríamos hablar de la violencia institucional del sistema electoral inglés.

Para que la relación de confianza exista sin ficciones, con autenticidad, son necesarios al menos dos requisitos. Primero, que cada ciudadano pueda designar entre los candidatos la persona en quien deposita su confianza, o sea, que no se le imponga un representante que él no ha elegido. Segundo, que esa confianza no sea un acto puntual cada cierto tiempo, sino que se mantenga viva -puede crecer o disminuir- o incluso pueda morir a lo largo de la legislatura; lo cual significa, por un lado, que el ciudadano pueda seguir la gestión de su representante, saber qué hace y qué no hace en nombre de quienes lo han elegido, pueda comunicarse con él y exponerle sus deseos y sus temores respecto a la vida política de la nación, y por otro, que el diputado, para mantener la confianza de quienes le eligieron, deba informar a sus electores de su actuación como representante y recoger sus sugerencias y sus exigencias. La

falta de una relación de confianza efectiva entre electores y diputados es la deficiencia más grave de nuestra democracia y esta deficiencia proviene de nuestro sistema electoral; *esta es la grave objeción de fondo contra nuestro sistema electoral.*

Las otras objeciones, que en último término pueden reducirse a la deficiente proporcionalidad o la deficiente libertad del elector (listas cerradas y bloqueadas), son las más conocidas. No es el momento de hacer un elenco de ellas. Para los propósitos de este ensayo nos basta con recordar, a modo de ejemplo y redondeando los números, que en las pasadas elecciones al PP le ha «costado» un escaño por Soria 14.000 votos, mientras que ha tenido que «pagar» por cada escaño de Madrid 85.000 votos y el CDS con 93.000 votos en Madrid no ha conseguido ningún escaño, lo cual equivale a decir que el voto de un madrileño vale cinco veces menos que el voto de un soriano; que en Barcelona al PSC-PSOE por cada 83.000 votos le ha correspondido un escaño, mientras que la ERC con 121.000 votos sólo ha conseguido un escaño; que, haciendo una media general de los votos obtenidos en el conjunto del reino, cada diputado del PSOE tiene tras sí 57.083 votos, mientras que a la única diputada de ERC le respaldan 188.000 votos.

Hay además otro problema del que se habla poco. Es el problema de lo que técnicamente se llaman los «restos», es decir, los votos legal y efectivamente emitidos, pero que no han encajado en los cauces del sistema electoral y, consiguientemente, no han tenido efectos electorales. Son votos no utilizados o perdidos. He aquí un tema importante para reflexionar. Tendríamos que empezar reconociendo que puede haber unas pérdidas justificadas o razonables, pues razonable parece lo dispuesto en el art. 163, 1, a) de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: no se tienen en cuenta aquellos votos que han ido a «candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por ciento de los votos válidos emitidos en la circunscripción». La pérdida de estos votos marginales no parece que plantee ningún problema político serio, pero sí lo plantean, por ejemplo, los 20.746 votos de IU en Albacete o los 36.396 del mismo partido en Badajoz o los 93.343 votos del CDS en Madrid: defendemos que estas pérdidas no son justificadas ni razonables en una auténtica democracia o, a "sensu contrario", que si se dan en una democracia, ésta no es auténtica. De modo general y aproximado se puede afirmar que en las pasadas elecciones más de

2.000.000 de votantes se han quedado sin representantes en virtud del vigente sistema electoral; queremos decir que ha habido más de 2.000.000 de votantes que han emitido su voto legalmente, pero el sistema electoral no les ha dado cabida. Por ejemplo, en Burgos los 20.277 electores que optaron por IU no consiguieron ningún resultado; a efectos electorales hubiera sido exactamente igual si no hubieran ido a votar, su voto se ha perdido, ha sido un voto inútil (5). Lo que antes hemos llamado violencia institucional del sistema electoral, la restricción práctica de la libertad del votante, es tan clara que, para salir al paso a este problema, se ha inventado la expresión, e incluso la teoría, del "voto útil". La teoría del "voto útil" le dice al votante: «Si Vd. vota la opción que realmente le gusta, si Vd. vota con plena libertad, su voto se pierde, su voto es inútil; vote a nuestro partido, aunque le guste menos, para que su voto sirva para algo». Todos estos y otros muchos inconvenientes sobre los que ya se ha escrito reiteradamente corresponden a las objeciones sobre el déficit de proporcionalidad y libertad de nuestro sistema.

A estos inconvenientes, que podríamos colocar en la categoría del «voto inútil o perdido», hay que añadir otro de mayor hondura política, el que podemos llamar la inutilidad psicológica, el sentimiento de inutilidad que tiene el votante respecto a lo que realmente significa su voto. Inutilidad, primero y ante todo, si su voto es de los que hemos llamado "perdidos", pero inutilidad también aunque la candidatura a la que ha votado haya obtenido algún escaño. El elector puede pensar y piensa que, en la inmensa mayoría de los casos, un voto más o menos no cambia el resultado; que si se hubiera quedado en casa, los resultados hubieran sido los mismos. Aunque 10.000 votantes socialistas se hubieran abstenido en Albacete, el PSOE hubiera conseguido los mismos dos escaños. Claro está que esto no se sabe de antemano y, por tanto, el elector hace bien en ir a la urna, pero hace falta para ello una especial motivación que le haga superar la sensación de pertenecer a una masa anónima. Tan especial es esta motivación que para conseguirla los partidos se gastan todo lo que tienen y lo que no tienen en la campaña electoral. El mero hecho de que haga falta una campaña electoral solamente para motivar a los ciudadanos a participar, la

(5) Decimos a efectos electorales. Este voto inútil tiene sus efectos políticos y precisamente la prueba es que estamos debatiendo sobre ello y queremos proponer un sistema electoral en que esto no pueda ocurrir.

llamada campaña institucional, ¿no es indicio de que los electores en general se sienten poco ciudadanos?, ¿no es indicio de que nuestra democracia es poco participativa, es decir, es poco democrática? El índice de participación de estas últimas elecciones no debe adormecer nuestra memoria y hacemos olvidar la profunda frustración democrática que sentimos ante la democracia en la que vivimos. Una de las manifestaciones de la desilusión democrática es el índice de abstención, que esta vez no ha sido tan alto precisamente porque los electores tomaron conciencia de que su voto podría ser decisivo, de que su voto iba a servir. De todos modos, casi 7.000.000 de abstenciones debería ser un dato preocupante y, desde luego, no justifica calificar la participación en las pasadas elecciones como un éxito.

Todavía puede ser mayor la sensación de inutilidad e impotencia cuando el votante, pasadas ya las elecciones, sigue la gestión de sus representantes en las Cortes. Difícilmente el votante se indentifica con el resultado de una votación en cualquiera de las dos cámaras representativas y difícilmente se siente responsable de haber contribuido a dicho resultado. Una vez terminadas las elecciones el ciudadano pasa de votante, cuando más, a espectador.

Para los auténticos democratas la enorme distancia psicológica entre los elegidos y los electores -es evidente que buena parte de esta distancia es el efecto necesario del sistema electoral que tenemos-, en una palabra la falta de confianza entre representado y representante y, consiguientemente, la indiferencia o el agnosticismo político de buena parte del electorado es, sin duda, la primera preocupación política, aunque no sea la más urgente.

Nuestra democracia representativa es imperfecta y buena parte de esta imperfección democrática es insuperable en cualquiera de los sistemas electorales hasta ahora empleados, incluso si los reformamos. Ahora bien, ¿estamos obligados a seguir empleando estos sistemas electorales? Quienes responden afirmativamente lo hacen con dos argumentos básicos.

Uno se refiere a la necesidad de que las elecciones provean una cámara representativa que sea operativa y, para esto, tiene que contar con mayorías estables. Este argumento es tan importante que es la razón de las distorsiones que introducen todos los sistemas electorales en los Estados de nuestro entorno europeo. Es decir, se manipulan los votos y se ponen distancias entre los electores y los elegidos para que el parlamento no esté muy fragmentado, sea

operativo y permita la formación y estabilidad del Gobierno. Ahora bien, si al plantear la construcción de una democracia, partimos del principio de la formación y estabilidad del Gobierno, ¿no estamos justamente construyendo la casa por el tejado, empezando no por el pueblo sino por el Gobierno? Por supuesto que la casa ha de tener tejado, pero no ha de comenzar por el tejado. Con los actuales reglamentos parlamentarios parece evidente que hay que sacrificar la pureza democrática y representativa en aras de la gobernabilidad. Pero ¿es que el método con que operan estos reglamentos es el único posible? De ninguna manera. Decimos que con otro reglamento es posible hacer operativo a un parlamento fragmentado. Este argumento es tan importante y fundamental que tenemos que dedicarle la segunda parte de nuestro trabajo.

El otro argumento para mantener los actuales sistemas electorales, a pesar de sus deficiencias, se refiere a la misma naturaleza de lo que son las elecciones como mecanismo democrático, un procedimiento que agrupa los votos y desecha los que sobran para decidir cuántos escaños corresponden a esta o aquella candidatura. Es decir, se piensa que las cosas son así y no pueden ser de otra manera, y el único camino practicable consiste en reformarlas para paliar las deficiencias de estas cosas electorales que son así. Sobre este problema vamos a reflexionar a continuación, exponiendo al mismo tiempo la solución que proponemos: *las cosas pueden ser de otra manera*.

b) El nuevo sistema

La vigencia del principio de confianza es el núcleo del nuevo sistema que proponemos. Hemos mencionado la ventaja del sistema inglés y por ella comenzamos. Imaginemos unas elecciones al Congreso de los Diputados. La votación tendría que ser uninominal: ya no hay candidaturas de listas, cada elector da su voto a un candidato, precisamente aquel que merece su confianza; en esto y sólo en esto se parece nuestra propuesta al sistema inglés. Pero hay que obviar la desventaja del sistema inglés, no con la propuesta de las dos vueltas, como es el caso francés que trae consigo otras muchas desventajas, sino con circunscripciones plurinominales: a cada distrito corresponden varios escaños (entre cinco y ocho); en esto se diferencia nuestra propuesta del sistema inglés. Como es lógico, son proclamados diputados los candidatos (cinco, seis... según el número de escaños que corresponda al distrito) que hayan obtenido el mayor

número de votos. Ahora bien, aquí está la segunda parte y la gran innovación de nuestra propuesta, cada diputado va al Congreso con los votos que le hayan otorgado los electores y su voto en la cámara expresa y vale los votos que haya conseguido; en esto se diferencia nuestra propuesta de todos los sistemas electorales hasta ahora practicados. Expliquemos este punto.

El problema de la distancia entre elector y elegido tiene su raíz en el hecho de que todos los sistemas electorales operan con un proceso de simplificación de los números desde los electores, que en nuestro caso son más de 30 millones, hasta los elegidos, que en nuestro caso son los trescientos cincuenta diputados del Congreso. Este proceso de simplificación se produce porque el principio, hoy por hoy incuestionable, de la igualdad del voto de los votantes (cada elector tiene un voto que vale sólo como uno) se aplica también al voto de los representantes (cada diputado tiene un voto que vale sólo como uno). Este proceso de simplificación ha sido inevitable por la dificultad de operar, a la hora de hacer una votación en el Congreso, con sumas de cientos o decenas de sumandos cada uno de los cuales podría constar hasta de siete dígitos. Es una dificultad puramente técnica. Pues bien, esta dificultad ya no existe. La técnica de los computadores permite hacer estas operaciones en décimas, centésimas o milésimas de segundo. Para ello no hacen falta computadores gigantescos o sofisticados. La mayoría de los PC que se encuentran en el mercado serían capaces de realizar estos recuentos en tiempos prácticamente instantáneos. Por tanto, proponemos que *el principio del valor unitario e igual del voto de los representantes elegidos sea sustituido por el valor de los votos reales que los ciudadanos hayan otorgado a sus representantes*. Es decir, hoy serían perfectamente operativas las votaciones de un Congreso en el que, por ejemplo, el voto del diputado A valiera 80.325 votos, el del diputado B 12.537, el diputado C 56.092, etc., justamente los votos que los ciudadanos real y exactamente han conferido a cada diputado. Las decisiones del Congreso ya no se tomarían por cifras del tipo de las actuales, por ejemplo 182 votos a favor, 101 en contra y 67 abstenciones, sino por otras que podrían ser como las siguientes: 12.325.837 votos a favor, 7.573.221 votos en contra y 6.003.250 abstenciones.

Es evidente que si el ciudadano sabe que su voto va a ser permanentemente contabilizado, que cada vez que vote su representante está efectivamente presente su voto, queda superada la distancia psicológica entre elegido y elector que antes señalamos. El elector puede sentirse motivado a votar porque ya no

piensa en un acto que termina en sus efectos directos en el recuento de votos y la atribución de los escaños, ya no teme por la inutilidad de su voto, sino que sabe que, a través del voto que ha dado a su representante, adquiere una presencia permanente en la toma de decisiones políticas. El ciudadano puede controlar sin problemas el uso que el representante hace de su voto: cada votante sabe con nombres y apellidos qué representante tiene su voto. Si en la primera parte de nuestra propuesta (votación uninominal en distritos plurinominales) jugaba un papel dominante el principio de confianza, en la segunda (presencia permanente de los votos populares en el voto de cada diputado porque el voto de cada diputado vale los votos que ha recibido) lo juega el principio de participación.

Si examinamos ahora nuestra propuesta desde el punto de vista del mecanismo electoral, es evidente que nuestro sistema mantiene rigurosamente la igualdad del voto de todos los votantes: vale igual el voto de un soriano que el de un madrileño. En cuanto al voto inútil, cuanto mayor sea el número de escaños por distrito, menor será el número de votos perdidos por ir a candidatos que no resultaron elegidos. En el sistema que proponemos también se perderían los votos que fueran a candidatos no elegidos -alguna pérdida parece inevitable en cualquier sistema- pero la experiencia nos induce a pensar que en circunscripciones provinciales de seis u ocho escaños los no elegidos serían candidatos marginales, eliminados por el razonable requisito del 3 por ciento del que hablamos más arriba (6). Es más, sería perfectamente posible que en una circunscripción con seis escaños sólo resultaran elegidos cinco candidatos, porque sólo a ellos han ido los votos de los ciudadanos. En los sistemas electorales al uso una hipótesis tal no tiene sentido; en el sistema que

(6) En el sistema que proponemos sería conveniente rebajar este límite al 2 por ciento para evitar, por ejemplo, la pérdida de los 3.305 votos del CDS en Cuenca, puesto que corresponden a un núcleo importante de ciudadanos. Admitimos, sin embargo, que es razonable que se den como perdidos los 490 votos que en la misma provincia fueron para los verdes y los 230 para Ruiz-Mateo, por su falta de significación electoral, pero no política. Políticamente es un hecho importante que Ruiz-Mateo sólo haya obtenido 230 votos en la provincia de Cuenca o 574 en Valladolid, como fue muy importante en su día que las candidaturas de Solidaridad Española, encabezada por Tejero en Madrid, sólo obtuviera 28.451 votos en toda España (10.017 votos en Madrid, muy lejos del 2 por ciento del censo) en las elecciones del 28 de octubre de 1982, las siguientes al golpe de estado; ahí, en esos exiguos votos, en la evidencia de la falta de apoyo popular, estuvo el verdadero y definitivo fracaso de los golpistas.

proponemos no plantearía ningún problema porque lo importante no es elegir a un número fijo de representantes sino que todos los votantes tengan su representante (7).

II. Efectiva gobernabilidad

Los actuales reglamentos parlamentarios se basan en el evidente principio de la decisión mayoritaria, es decir, todo órgano colegiado (puede ser el Pleno del Congreso o una comisión) decide en cualquier momento por la mayoría de votos de sus miembros presentes -mayoría simple- requiriéndose para algunos casos mayorías cualificadas. De acuerdo con este principio, la coherencia de las decisiones de un parlamento y su funcionamiento queda garantizado cuando un conjunto de diputados, agrupados por un partido o por una coalición de partidos, alcanza la mayoría absoluta de la cámara. La seguridad de contar con una mayoría absoluta permanente y coherente es la mejor garantía de funcionamiento del sistema. No es condición indispensable, puesto que hay abundante experiencia, sobre todo en los parlamentos de los países nórdicos europeos, de funcionamiento con una mayoría no absoluta que cuenta con la no oposición sistemática del conjunto de la otra parte de la cámara. Para designar este fenómeno político se ha empleado la expresión "parlamentarismo negativo". Esta experiencia ya la hemos hecho en España con la UCD y, en el momento de redactar este ensayo, es la situación del actual Congreso.

La experiencia acumulada sobre la vida parlamentaria es suficientemente rica para permitir la clasificación de los actos parlamentarios en categorías y el tratamiento de cada categoría según su propia índole. Por ejemplo, la formación

(7) Aunque la traslación de los resultados de las pasadas elecciones al sistema que proponemos no puede ser más que indicativa, tomemos, con todas las cautelas, un ejemplo. En Andalucía, si a cada provincia le hubieran correspondido seis escaños, si cada partido hubiera presentado un candidato por provincia, si los votos se hubieran emitido como en las pasadas elecciones y si funcionara el tope del 2 por ciento, Cádiz hubiera elegido cinco diputados, Sevilla, Huelva y Córdoba hubieran elegido cuatro, las restantes provincias hubieran elegido solamente tres diputados.

Además, si se quisiera evitar la pérdida de votos impuesta por el mínimo del 2 por ciento, existe la posibilidad técnica de emplear el voto transferible: cada elector designa a su representante y marca una segunda opción a la que transferir su voto en el caso de que su candidato no alcanzara suficiente número de votos para ser elegido.

de comisiones de investigación en el actual reglamento del Congreso se decide por mayoría del Pleno del Congreso. Nada impide, antes al contrario lo aconseja, que una comisión de investigación se tuviera que formar necesariamente cuando lo pidiera un grupo de diputados que reuniera la tercera parte del total de los votos representados en la cámara. Este es un caso claro en que el funcionamiento del Congreso podría y, en nuestra opinión, debería no depender de la decisión mayoritaria de la cámara (8). Sin embargo, parece evidente que en el procedimiento legislativo ordinario las decisiones se adopten siempre por mayoría simple. ¿Cómo garantizar que de modo normal se puede conseguir una mayoría simple aprobatoria en las votaciones cuando el grupo mayoritario del Congreso no llega a la mayoría absoluta? En el procedimiento de investidura del presidente del Gobierno basta con la mayoría simple en la segunda votación cuando no se ha conseguido la mayoría absoluta en la primera. También basta la mayoría simple cuando el Gobierno plantea la cuestión de confianza. ¿Por qué en asuntos de tanta importancia la mayoría simple es suficiente para garantizar el funcionamiento del sistema y por qué no es suficiente contar con la mayoría simple para garantizar el funcionamiento del procedimiento legislativo?

Reflexionemos sobre el caso especial de la moción de censura en que la propuesta no sólo es de rechazo del Gobierno (aspecto negativo) sino que simultáneamente incluye un candidato a la presidencia del Gobierno (aspecto positivo). Esta articulación compleja ha bastado para garantizar la estabilidad del Gobierno: la mayoría de la cámara tiene que estar de acuerdo no solo en el aspecto negativo sino también en el aspecto positivo de la propuesta. Afinando todavía más podríamos decir que cuando la mayoría de la cámara estuviera de acuerdo en nombrar otro presidente de Gobierno, lo haría mediante la moción de censura. El verdadero contenido, por tanto, de la moción de censura y consiguiente votación no es SI o NO al presidente A, sino PRESIDENTE A o PRESIDENTE B. Expresando este planteamiento en términos lógicos que nos

(8) Siguiendo con este tema, habría que contemplar la limitación de constitución de comisiones de investigación para evitar la posibilidad de que un grupo parlamentario, con el suficiente número de votos, impusiera la constitución de demasiadas comisiones que impedirían el buen funcionamiento de la institución. Con estas indicaciones no tratamos en modo alguno de elaborar ahora una reforma del reglamento del Congreso. Tratamos solamente de tomar conciencia de que los problemas de funcionamiento de un organismo colegiado se pueden resolver instrumentando los procedimientos adecuados.

sirvan para aportar claridad, aunque no los empleamos con absoluto rigor técnico, podríamos decir que en el primer caso la disyuntiva se da entre propuestas contradictorias (SI o NO), mientras que en el segundo caso la disyuntiva es entre propuestas contrarias (A o B o C...). Siempre que la propuesta a un órgano colegiado para toma de decisión sea del tipo que hemos llamado contradictorio (sí o no), la única manera de garantizar la aprobación (o en su caso, el rechazo) es contar con la mayoría absoluta de los miembros. Pero si la decisión se toma sobre diversas propuestas positivas, de modo que no pudiera existir el voto expresamente negativo, aunque sí el voto en blanco o la abstención, basta para garantizar el funcionamiento coherente de la cámara la existencia de un grupo que tenga la mayoría simple con relación a los otros grupos (9).

Como arriba indicamos, sería necesario clasificar los actos propios del Congreso para ver a cuáles de ellos se podría aplicar el método de las propuestas alternativas. En principio hay que reducir al mínimo los casos en que sea posible el voto negativo no motivado (el simple voto en contra), porque el voto negativo es el recurso fácil para encubrir la propia incompetencia y porque en el voto negativo coinciden, sin ningún compromiso ni costo político, formaciones entre sí opuestas. Es decir, proponemos que se elimine del procedimiento parlamentario, en todos los casos en que sea posible, el voto en contra. Si a un partido le parece incorrecta una determinada propuesta o una determinada política, el pueblo español tiene derecho a exigirle que exponga su alternativa, la que para dicho partido sería la propuesta correcta, y que la razone y la defienda. Si el tal partido no tiene alternativa, la única postura correcta es callarse y abstenerse o votar en blanco. En la memoria de muchos españoles

(9) Todo lo que significa la diferencia entre las propuestas contradictorias y las contrarias aparece muy claro en su aplicación a un referendun. Hasta ahora los referenda se han planteado en términos contradictorios y, consiguientemente dramáticos. Recuérdese el referendun sobre la OTAN y el reciente referendun francés sobre el tratado de Maastricht. Retrocediendo hasta el referendun de la OTAN, su planteamiento dividía al pueblo español entre el SI y el NO. ¿No hubiera sido mucho más político haber planteado al pueblo varias preguntas alternativas sobre el problema? Por ejemplo: 1ª la colaboración de España con la defensa de Europa se hará con la plena integración de España en la OTAN; 2ª la colaboración de España con la defensa de Europa se hará en coordinación con la OTAN pero sin integrarse en su estructura de mando; 3ª la colaboración de España con la defensa de Europa se hará mediante acuerdos puntuales en cada caso; 4ª España no colaborará en la defensa de Europa.

todavía sigue viva la imagen de González en el segundo debate televisivo (lunes, 31 de mayo) desafiando a Aznar, que criticaba la gestión económica del Gobierno, a que expusiera los puntos claves de su programa económico. Aznar no pudo contestar, no tenía alternativa. ¿Perdió esa noche Aznar las elecciones?

En el comienzo de todo procedimiento parlamentario hay siempre una propuesta sobre un determinado problema. Una propuesta presentada por el Gobierno o un grupo parlamentario abriría un plazo dentro del cual los otros grupos podrían presentar sus alternativas (10). Tras el debate correspondiente, la decisión se tomaría votando simultáneamente las diversas alternativas presentadas (cada diputado da su voto a favor de una de las propuestas o se abstiene), quedando aprobada la que obtuviera el mayor número de votos. Es importante el requisito de reunir en una sola votación todas las propuestas. Esto supone, claro está, que los grupos están en condiciones de elaborar propuestas alternativas, lo cual sólo es posible si la propuesta inicial tiene dimensiones abarcables por los grupos parlamentarios. Pensemos en el caso de los presupuestos generales del Estado. Por imperativo constitucional la iniciativa corresponde al Gobierno. A los grupos parlamentarios les queda la posibilidad de enmendar parcialmente o incluso totalmente el proyecto del Gobierno. Pero, ¿qué significan de hecho la mayoría de las enmiendas a la totalidad de los presupuestos? Sencillamente votos negativos -del tipo de los que queremos suprimir- disfrazados de enmiendas, que no van a ninguna parte porque no aportan verdaderas alternativas. Tal como hoy se elaboran los presupuestos, ningún grupo parlamentario tiene capacidad para presentar una alternativa completa y coherente a los preparados por el Ministerio de Hacienda y presentados por el Gobierno. ¿Qué hacer? Dividir el procedimiento en pasos sucesivos. Una primera propuesta global del Ministerio de Hacienda de un proyecto de presupuestos por grandes capítulos, explicando lo que se ha dado en llamar la «filosofía» de ese proyecto, sí podría dar lugar a que alguno o algunos grupos pudieran presentar sus alternativas y entonces podría tener lugar un verdadero debate. Aprobado el primer paso de la propuesta global, que sería un mandato al Gobierno para que presentara unos presupuestos detallados de

(10) Entre estas alternativas podría figurar la negativa a la toma en consideración de la propuesta; negativa que tendría que ser motivada para que ella misma tuviera el valor de alternativa y no se pudiera expresar por el simple voto en contra.

acuerdo con lo aprobado, se entraría en las propuestas por capítulos. Este principio de organizar el procedimiento parlamentario al menos en dos pasos sucesivos sería perfectamente operativo en la elaboración de las leyes. Todas las leyes tendrían que pasar un primer debate en que se discutiría los principios que inspiran la ley, la «filosofía» de la ley, que en términos textuales es lo que correspondería ser expresado en la exposición de motivos o preámbulo de la ley. Aprobados los principios, el Gobierno, o el grupo parlamentario que hubiera hecho la propuesta, elaboraría una ley de bases sobre las que tendría que decidir el Congreso. Este sería el paso en que tendrían lugar el tipo de enmiendas acostumbradas, que serían votadas simultáneamente todas las que correspondieran a un mismo punto. Finalmente la redacción del texto articulado de la ley podría ser el trabajo de los técnicos, los letrados de las Cortes. El texto articulado sería examinado por el parlamento para comprobar que se ajusta a las bases ya aprobadas.

Como es obvio estas reflexiones no tienen por objeto entrar en el prolijo tema de la elaboración de un reglamento parlamentario, sino solamente defender la posibilidad de que un parlamento puede ser perfectamente operativo con una mayoría simple y, consiguientemente, defender que el nuevo sistema electoral que proponemos es perfectamente compatible con la gobernabilidad del sistema.

III. El camino de la reforma

Por razones de claridad y rapidez nuestras reflexiones se han centrado en lo que afecta al Congreso de los Diputados. Es evidente que la democracia no se limita a dicha cámara, necesitamos más democracia también en el Senado, también en los parlamentos de las comunidades autónomas y, sobre todo, en los ayuntamientos. Decimos «sobre todo» porque la auténtica democracia que deseamos ha de construirse de abajo arriba y ha de comenzar por los ayuntamientos. Si los ayuntamientos no son verdaderamente democráticos, esto es, representativos y participativos, no hay auténtica democracia. Es evidente también que las propuestas que defendemos en este ensayo tienen una clara y fácil aplicación a cualquier cámara representativa de cualquier nivel democrático. El sistema electoral que proponemos es perfectamente válido y aplicable para las elecciones de las comunidades autónomas y para las elecciones

municipales. En consecuencia, también hay que reformar los reglamentos de parlamentos y ayuntamientos para que el órgano colegiado pueda funcionar correctamente siempre que se consiga una sólida mayoría simple.

La puesta en práctica de este sistema exige resolver una serie de problemas técnicos de menor cuantía. Su discusión rebasa los límites de este ensayo, cuyo objetivo es solamente suscitar un debate. El uso prudencial de esta ruptura aconsejaría aplicarla primero a nivel local, luego a nivel autonómico y finalmente a nivel nacional. Todavía más prudentemente, el primer paso debería limitarse a introducir el nuevo sistema en los ayuntamientos de una o dos comunidades autónomas. ¿Cuáles? Aquellas en las que el liderazgo político esté en manos de los partidos con mayor espíritu democrático. Si hay voluntad política de profundizar en la democracia, hay que comenzar por los ayuntamientos. Pero, ¿hay voluntad política? Esta es la pregunta final y este es el problema de fondo.

Digamos con toda claridad que el gran problema no es técnico sino político. En nuestra opinión el gran problema para la reforma del sistema democrático es la resistencia de los partidos. Creemos que este nuevo sistema electoral acabaría con la partitocracia tal como ahora la vivimos, porque la personalidad individual de los candidatos tendría mucha más importancia que en la actualidad. Al haber mucha menos distancia entre representante y representado la función mediadora de los partidos quedaría muy reducida. El representante sabría que su apoyo verdadero no está en el partido sino en sus votantes. El proceso electoral sería mucho más simple y menos costoso. La vida política sería mucho más transparente y menos propicia a la corrupción: cada diputado o concejal sabría que tiene detrás miles de ojos que han puesto su confianza en él. Y así podríamos ir imaginando las ventajas políticas del sistema electoral que proponemos. Pero, puesto que estamos en una partitocracia, poco se puede conseguir si solamente convencemos a los ciudadanos. Paradójicamente es en los partidos donde está la real dificultad para una profundización y modernización del sistema democrático representativo. Cabe la esperanza de que también las ejecutivas de los partidos terminen por convencerse de que su futuro está en una renovación del tipo que aquí proponemos para evitar llegar a una situación como la italiana.