

El Sistema Electoral Español

Antecedentes Históricos

En España el sistema electoral tiene una larga historia que se inicia a principios del siglo XIX, en circunstancias extraordinarias provocadas por la invasión del país por el ejército de Napoleón. El vacío de poder creado facilitó la convocatoria, por una Junta Central que encabezó la resistencia, de una asamblea nacional (las Cortes) en la ciudad-puerto andaluza de Cádiz, cuyos diputados venidos de todas las regiones de la metrópoli y de ultramar fueron elegidos por sufragio popular (según la "Instrucción para la elección de los diputados" de 1810 que fue unida a la convocatoria y que constituyó el primer embrión de ley electoral). Esta asamblea en su primera sesión se declaró soberana y constituyente, transformándose en el primer parlamento moderno de la historia española que concluyó con la promulgación de la Constitución de 1812, texto de clara inspiración liberal (el término liberal aplicado a la política toma internacionalmente su origen en el nombre que se dio al grupo de diputados progresistas en el parlamento reunido en Cádiz) y que siempre ha representado para los españoles el símbolo de las libertades políticas. La redacción de esta primera Constitución en lengua española que recogió muchas ideas de la revolución francesa y fórmulas de la Constitución de los Estados Unidos, se inspiró igualmente en las viejas tradiciones democráticas de los municipios españoles, que recuperaron en el texto constitucional de 1812 su antigua condición de instituciones electivas (los municipios en la historia política y democrática española han sido siempre una pieza clave para la defensa de las libertades).

Las Cortes de Cádiz se han considerado el punto de partida de las ideas democráticas y del derecho de sufragio no sólo en España sino en el conjunto del mundo hispánico. Ello fue debido al hecho de que en su redacción participaron además de los diputados de la metrópoli también los diputados venidos de las entonces provincias españolas de América (uno de los tres grupos de diputados reunidos en Cádiz se llamó el partido de los "americanos") varios de los cuales serían después los líderes de los movimientos de independencia en Hispanoamérica. La Constitución de Cádiz inspiraría así no solo las posteriores constituciones españolas sino que serviría de base para la redacción de las primeras constituciones de los nuevos estados independientes latinoamericanos (diremos de paso que en casi todos los países latinoamericanos el proceso de independencia se inició en las luchas por la democratización del poder en los ayuntamientos). Es de señalar que por esta razón muchas de las primeras leyes electorales redactadas en el siglo XIX en los países de lengua española a ambos lados del Atlántico tuvieron como punto común de referencia un mismo texto constitucional. Dicho esto, como preámbulo obligado, formalmente las leyes electorales destinadas a regular el derecho de sufragio arrancan en España desde 1837, estableciéndose el sufragio universal a partir de 1869, que quedó consolidado por la ley de 1907, aunque la tormentosa historia que vivió España a lo largo del siglo XIX y parte del siglo XX impuso un proceso marcado por fuertes retrocesos y avances en cuanto al ejercicio de las libertades democráticas y por ende del funcionamiento del sistema electoral. La II República, proclamada en 1931 a raíz de los resultados de las elecciones municipales que hicieron abdicar al rey, introdujo además el sufragio femenino. Las mujeres españolas que votaron a partir de las Elecciones Generales de 1933, lo hicieron mucho antes que en otros países de Europa occidental (antes que Francia por ejemplo). El triunfo del Frente Popular en las elecciones de 1936, cuyos resultados nadie puso en

duda, desencadenó a los pocos meses una reacción antidemocrática y el estallido de la guerra civil de 1936-39 que concluyó con la victoria del General Franco, facilitada por las luchas internas dentro de las fuerzas republicanas y por el fuerte apoyo militar exterior de los regímenes fascista.

Como es sabido, la instalación de una dictadura impuso durante cerca de 40 años un largo paréntesis al ejercicio de los derechos democráticos, aunque estas casi cuatro décadas no fueron suficientes, como la transición política española vino después a demostrarlo, para borrar de la memoria histórica el pasado y la experiencia acumulada de más de un siglo de legislación electoral, que entre 1810 y 1936 produjo doce leyes electorales y otras muchas normas que regularon la celebración en España durante ese largo periodo de 55 elecciones parlamentarias. En realidad, ya incluso algo antes de la muerte de Franco y dentro de España, en los círculos intelectuales y en los estados mayores de los partidos de la oposición democrática que empezaban a salir de la clandestinidad, se empezó discutir y estudiar el tema del sistema electoral más conveniente para el país. A raíz de la muerte de Franco en noviembre de 1975 esta cuestión saltó a los medios de comunicación abriéndose un amplio debate sobre las ventajas e inconvenientes tanto del sistema electoral vigente durante la II República como de otros diferentes sistemas aplicados en otros países.

El Sistema Electoral Español en el Marco de la Transición Política

Tras la desaparición del viejo dictador, en poco tiempo se llegó a un consenso casi general sobre la necesidad de llegar a un pacto entre todas las fuerzas políticas, incluido el sector reformista del antiguo régimen, para posibilitar una transición pacífica que debía de pasar por unas elecciones justas, transparentes y fiables mediante un sistema electoral que diera las debidas oportunidades a todo el amplio espectro político, incluidos los partidos nacionalistas, para competir por la obtención de representación en el futuro parlamento. Un año después de la desaparición del general Franco, en diciembre de 1976 los españoles fueron convocados por referéndum a aprobar la ley para la Reforma Política del estado, que evitando la ruptura de las instituciones significaba un primer reconocimiento del principio de la soberanía popular para que los ciudadanos pudieran pronunciarse libremente y optar entre un sistema político basado en la democracia o seguir con la dictadura. En el primer caso votando "Sí" se daría así legitimidad y vía libre por medio del sufragio a la convocatoria de un parlamento democrático constituyente, que tendría que ser elegido seis meses después partiendo de un sistema electoral que debería aprobarse en caso de que el resultado del referéndum fuera el "Sí" a la democracia. Los resultados fueron aplastantes para el "Sí", ya que solo un 2 % de los electores españoles votó "No" a la democracia. Aprobada en referéndum, la reforma política establecía un modelo de parlamento bicameral, compuesto de un Congreso formado por 350 diputados (basado en el cálculo de 1 diputado cada 100.000 habitantes) y un Senado integrado por 207 senadores (número que ha variado posteriormente). La discusión para establecer el sistema electoral que configuraría estas cámaras giró alrededor de los dos aspectos principales, que fundamentan a todos los sistemas electorales: ¿sobre qué base territorial se debían establecer las circunscripciones? y ¿qué fórmula electoral convenía adoptar en función del contexto histórico-político del país? El fuerte peso histórico que tienen los distintos territorios en España hizo que el modelo de sistema electoral adoptado a partir de 1977 tuviera que equilibrar la componente puramente poblacional (asignar en cada demarcación territorial un número de diputados a elegir en función del número de habitantes de

derecho) con una fórmula que permitiese que la población de cada territorio tuviera un mínimo de representación en función de la variable territorial. Hay que señalar que España es un país caracterizado por tener grandes desequilibrios demográficos en su territorio. Así el sistema electoral adoptado respecto a la asignación de escaños por circunscripción se basó en un sistema de dos niveles de representación proporcional, que combinaba las elecciones en el ámbito provincial con las listas nacionales de partidos.

La circunscripción quedó delimitada territorialmente vinculada a la división de España en provincias (existen 50 provincias), a las que se añadieron dos circunscripciones correspondientes a dos ciudades españolas situadas fuera de la península. La distribución de los 350 escaños del Congreso se hizo de forma que cada circunscripción tuviese asignados de forma fija 2 escaños sobre la base territorial, distribuyéndose el resto de los escaños asignados a cada circunscripción en función de la variable población. Esta última variable es la que posibilita que de una convocatoria electoral a otra puedan variar ligeramente en algunos casos el número de diputados que puede elegir cada circunscripción (posteriormente la Constitución fijó entre 300 y 400 los escaños que podría tener el Congreso de los Diputados, aunque en la práctica se han seguido manteniendo hasta ahora los 350 escaños iniciales del parlamento constituyente distribuidos entre las 52 circunscripciones según el sistema descrito).

Para compensar los efectos de la asignación de escaños a las circunscripciones sobre la base de este sistema mixto territorial-poblacional (lo que favorecía a unas candidaturas más que a otras) el sistema electoral buscó un elemento corrector en la fórmula destinada a transformar los votos en escaños. Se desistió de los sistemas mayoritarios, tales como el de mayoría simple en distritos uninominales o el de doble vuelta, que habrían acentuado los efectos desproporcionados de la estructura de dos niveles, y se optó por el sistema de listas cerradas de representación proporcional de partidos, aplicando la fórmula d'Hondt para la adjudicación de los escaños. A su vez se estableció en un mínimo del 3 % de los votos en cada circunscripción la barrera de exclusión para que una candidatura entrara en el reparto de escaños. El sistema para el Senado, que es una cámara de presentación territorial compuesta hoy por 257 senadores (puede variar uno más uno menos), se rige de forma distinta, ya que sólo 208 escaños se eligen por elección directa. Estos se asignan repartiendo 4 escaños en todas las circunscripciones provinciales, independientemente de su población, pudiendo votar el elector a tres de los candidatos que figuran en una papeleta única (en la que cada formación política presenta tres candidatos para elección en una lista abierta). Bajo ese sistema de representación proporcional en "lista abierta", es posible optar por votar a un solo candidato o a tres candidatos de tres partidos distintos. El resto de los senadores (49 en la actual legislatura) son elegidos por vía de sufragio indirecto por los parlamentos de las 17 regiones (Comunidades) autónomas.

En cuanto al goce de los derechos de sufragio activo (poder elegir) y de sufragio pasivo (poder ser elegible) el sistema electoral español extendió prácticamente sin limitaciones ambos derechos a todos los ciudadanos mayores de edad (18 años), excluyendo únicamente a los condenados por sentencia firme de los tribunales o en el caso de los candidatos a la elección a aquellos que ejercen en activo determinadas funciones públicas (jueces, militares, altos cargos de la administración, etc.). Los candidatos no estarían por otra parte obligados de depositar ningún tipo de fianza económica para concurrir a las elecciones (se prefirió eliminar cualquier tipo de

discriminación en la presentación de candidaturas por razones económicas aun a riesgo de que se pudiesen dar algunos abusos), si bien tendrían que ser presentados por un partido legalmente registrado (registrar un partido político es extremadamente fácil) o por una agrupación de electores. Finalmente en lo relativo a la participación electoral se dejaba libertad total al elector para decidir si ejercitaba su derecho al voto o no (imponer el voto obligatorio en el contexto de la transición de una dictadura a una democracia hubiera sido un contrasentido).

Según el calendario previsto tres meses después del referéndum constitucional se aprobaron provisionalmente las primeras normas electorales anteriormente comentadas y otros tres meses después tuvieron lugar las elecciones generales para designar el parlamento constituyente. La capacidad integradora del sistema electoral diseñado (aspecto básico para que una transición política sea realmente viable), a pesar de tener sus imperfecciones como cualquier sistema electoral, quedó plasmada en el hecho de que obtuvieron una representación parlamentaria bastante ajustada a sus expectativas tanto la derecha, el centro, como los socialistas, los comunistas y los nacionalistas vascos y catalanes. Esta pluralidad parlamentaria, que se logró sin caer en una excesiva fragmentación y que traducía las grandes corrientes ideológicas del país, fue fundamental para facilitar una redacción realmente consensuada de la Constitución, cuya compleja elaboración exigió más de un año y que sin duda desde el ángulo del derecho comparado puede considerarse en muchos aspectos una de las más avanzadas del mundo.

Entre las disposiciones contenidas en la Constitución (Art.81) quizás una de las más importantes por su trascendencia fue la de otorgar al Parlamento el poder exclusivo de elaborar las normas electorales, estableciendo además que la Ley Electoral debería poseer rango de ley orgánica, estando sometida cualquier modificación, por mínima que fuera, a su estudio por la Comisión Constitucional del parlamento y seguir los trámites reservados a las leyes orgánicas.

Después de aprobarse por referéndum (6.XII.78) la nueva Constitución española, el parlamento constituyente al haber finalizado sus funciones de redacción de la ley básica del Estado fue disuelto inmediatamente, siendo convocadas unas nuevas Elecciones Generales que abrirían paso a la primera legislatura ordinaria y también las primeras elecciones municipales de la democracia, finalizándose así la fase inicial de la transición política española.

Enfoque Jurídico y Funcional del Sistema Electoral

El sistema electoral español, en tanto que instrumento cuya finalidad última es garantizar un sufragio igualitario y democrático y dar traducción a los votos en términos de representación política, ha sido un modelo lo suficientemente eficaz (ha permitido mayorías y gobiernos relativamente estables, así como la alternancia en 1982 y 1996) como para que siga manteniéndose prácticamente consolidado e inalterado veinte años después de aprobarse por consenso sus líneas maestras en la fase inicial de la transición. La primera Ley Orgánica Electoral aprobada en 1985 ratificó las bases del sistema diseñado en 1977 y amplió el desarrollo de la normativa aplicada durante el periodo de la transición política.

Bien es cierto que en los últimos tiempos se ha abierto un cierto debate sobre la oportunidad de introducir algunas modificaciones en el sistema electoral y adoptar el sistema de listas abiertas en vez de listas cerradas, habiéndose escuchado también algunas tímidas propuestas favorables al establecimiento de circunscripciones y candidaturas uninominales. Sin embargo parece muy difícil que en el complejo contexto político-electoral español las ventajas de otros sistemas compensaran los inconvenientes que resultarían, sobre todo en lo tocante a las circunscripciones uninominales, de lo cual el conjunto de la clase política es consciente.

Descripción de los Elementos Funcionales del Sistema

Para no alargar más esta breve exposición, expondremos seguidamente una síntesis de los elementos más importantes que caracterizan el funcionamiento del sistema electoral:

- Funciones de control y supervisión del proceso electoral : se ha instituido bajo el nombre de Junta Electoral el órgano encargado de estas funciones, que en algunos países de América Latina se denomina como poder electoral. La Junta Electoral es un órgano jerarquizado y territorializado: Junta Electoral Central, Juntas Electorales Provinciales y de Zona y Juntas Electorales de las Comunidades Autónomas (en España existe un sistema de descentralización prácticamente federal con 17 regiones autónomas). La composición de este órgano es mixta, siendo designada una parte de sus miembros por el Consejo del Poder Judicial y la otra por el Parlamento. La Junta Electoral Central es permanente, tiene 13 miembros, de los cuales 8 son magistrados del Tribunal Supremo designados por sorteo y los otros 5 miembros designados por el Parlamento son Catedráticos de la Universidad en las ramas de Derecho, de Ciencias Políticas o de Sociología. El Presidente es elegido entre los magistrados y el Secretario (sin voto) es el Secretario general del Congreso de los Diputados. La Junta Electoral Central se renueva 90 días después de la constitución de un nuevo Parlamento tras las elecciones. Su sede está dentro de los edificios del Parlamento. Las Juntas Electorales, dentro de su ámbito territorial respectivo tienen potestad absoluta sobre todas las cuestiones relacionadas con las elecciones y con la organización del proceso, aunque por razones de eficacia no asumen las tareas concretas de organizar materialmente las elecciones, dedicándose enteramente a su función de validación de las operaciones y de control y supervisión de la legalidad.
- Funciones de elaboración y revisión del Censo Electoral: en España los ciudadanos adquieren su condición de elector y su derecho de elegibilidad al cumplir los 18 años y son incluidos automáticamente en las listas electorales. Los españoles residentes regularmente en el extranjero son también incluidos en listas electorales especiales. Los extranjeros de los países miembros de la Unión Europea y de Noruega residentes regularmente en España son también inscritos en las listas electorales pudiendo votar y ser elegibles en las elecciones municipales. Los que han cumplido 17 años son incluidos en una lista anexa, para que en el caso de que en el día de la votación hayan cumplido los 18 años puedan votar. No se expide carnet de elector ya que la comprobación de la identidad en las mesas electorales se hace con el carnet de identidad o el pasaporte. Los electores (unos 30 millones actualmente) reciben en su domicilio una tarjeta, que no tiene validez para votar, indicándoles su inscripción en el Censo y la mesa electoral a la que pertenecen. La gestión del Censo Electoral

está a cargo de la Oficina del Censo Electoral, organismo bajo supervisión directa de las Juntas Electorales y dependiente funcionalmente del Instituto Nacional de Estadística (adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda). La base de la información censal es suministrada por los Ayuntamientos (existen algo más de 8.000 municipios que tienen obligación de declarar periódicamente las altas y las bajas de población, los cambios de domicilio y los cambios de su cartografía), por los Consulados y por los Registros Civiles en el caso de las defunciones.

- Funciones de organización material del proceso electoral: el Ministerio del Interior es el encargado de la logística y la gestión financiera de los gastos que conlleva la organización de las elecciones. Además es responsable, por supuesto, de velar por la seguridad, por el pacífico desarrollo de la campaña electoral y por el libre ejercicio del derecho de sufragio. Todos los distintos cuerpos de policía y la Guardia Civil reciben formación en las academias sobre estas cuestiones y llevan consigo el día del escrutinio una tarjeta de bolsillo que les recuerda lo dispuesto a este respecto por la Constitución y la Ley Electoral. En lo referido a la logística y a la gestión financiera existe una Subdirección General encargada de organizar las elecciones y de planificar el calendario electoral de conformidad con lo dispuesto en los diferentes artículos de la Ley Electoral, que son muy precisos y fijan todos los plazos, incluidas las horas de apertura y cierre de los colegios electorales.
- Para ver como se lleva a cabo el recuento y la asignación de escaños, me limito a hacer una remisión que la propia Ley Orgánica de Régimen Electoral General de 19 de junio de 1.985 realiza en su Art. 163.

No se podría acabar, en el caso español, una descripción de su sistema y de su régimen electoral sin hablar brevemente de algo que ha sido tan importante históricamente como la transición del modelo de Estado autoritario al modelo de estado democrático. Nos referimos a la transición llevada a cabo en paralelo a la anterior desde un modelo de Estado hipercentralista a un modelo de Estado fuertemente descentralizado, transición que en el terreno político y sociológico ha sido sin duda bastante más difícil y compleja que la transición de la dictadura a la democracia. Quizás haya sido el elemento más problemático que tuvieron que abordar los redactores de la Constitución de 1978.

En efecto, para muchos españoles ha sido y es aún difícil de aceptar el reconocimiento de los nacionalismos, de la diversidad lingüística y de la creación de instituciones de autogobierno en las distintas regiones españolas dotadas de competencias cada vez mayores. Por otra parte la apertura democrática facilitó la explosión de fuertes reivindicaciones nacionalistas, que en gran parte han sido luego asimiladas por el sistema político a través de los mecanismos electorales sobre los que se ha sustentado el proceso de descentralización. Es de señalar que el sistema permite incluso a HB, la candidatura política vinculada al grupo terrorista ETA, concurrir legalmente a todas las elecciones (legislativas, municipales, autonómicas del País Vasco y Europeas) y que los resultados siempre han sido aceptados por unos y por otros, aunque éstos muestran desde hace unos años el fuerte declive del voto HB. En el marco de todas estas tensiones, el modelo de descentralización español ha sido original en la medida en la que tuvo en cuenta por un lado la existencia de diferentes exigencias de autonomía frente al poder central (muy fuertes en Cataluña y el País Vasco, moderadas en otras zonas y casi nulas en bastantes regiones) y supo diseñar una estrategia a largo

plazo tendente a facilitar la armonización progresiva de las capacidades de autogobierno de cada territorio.

A partir de estos criterios se organizó la división de España en 17 Comunidades Autónomas, dotadas cada una de un Parlamento elegido por sufragio universal. La instalación de dichos parlamentos se hizo progresivamente, iniciándose la transición del modelo de Estado con las elecciones autonómicas del País Vasco y de Cataluña celebradas a principios de 1980. Posteriormente se eligieron los parlamentos de Galicia y de Andalucía, en 1981 y 1982 respectivamente. Estas cuatro regiones son las que se denominan nacionalidades históricas. La instalación de los 13 restantes parlamentos autónomos se llevó a cabo a partir de las elecciones autonómicas que se celebraron simultáneamente junto a las elecciones locales de 1983.

Uno de los elementos básicos de la armonización del proceso de descentralización político del Estado fue precisamente la adopción de un sistema electoral similar en todo el territorio, ya que la elección de los parlamentos autonómicos (aunque varíen en cuanto al número de diputados) se rige por las mismas fórmulas de distribución de escaños por circunscripciones y la misma fórmula matemática de reparto de los escaños que las que rigen para la elección de los diputados del Parlamento central (las Cortes). Cada Comunidad Autónoma dispone de su propia Ley Electoral que debe adecuarse en sus procedimientos básicos con la Ley Electoral General. A partir de la instalación de estas asambleas parlamentarias autónomas elegidas por sufragio universal, se ha ido generando un fenómeno de desarrollo moderado del regionalismo en muchos sitios donde esta conciencia no existía pero también un fenómeno de integración de los nacionalismos en un marco institucional dinámico, que permite negociar a los poderes central y autonómico sobre las bases de la legitimidad que ambos obtienen en las urnas. Estas negociaciones son las que han permitido una descentralización muy avanzada (bastante mayor que la existente en muchos estados formalmente federales) y hoy mayoritariamente aceptados.