

Oliver Araujo, Joan:
Las barreras electorales.
Gobernabilidad versus representatividad
Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, 244 pp.

La crisis del sistema democrático español va pasando por todas las fases que eran previsibles al inicio de la crisis económica, hace ya casi una década. Cuando el bolsillo se resiente, el entramado político y sus protagonistas, individuales u orgánicos, son escrutados con lupa desde diversos puntos de vista, algunos científicos y sólidos, otros de barra de bar. La España de los últimos tiempos ha sido capaz de extender su revisionismo crítico a todas y cada una de las instituciones constitucionales, incluyendo aquellas meramente simbólicas como la Corona, y, con hechos, ha volado la estructura de bipartidismo imperfecto que caracterizaba al Estado, y que primaba en la mayoría de Comunidades Autónomas.

La representación política y su crítica, como en cualquier período de cambio, ha sido el objeto preferente de atención, reformadora o revolucionaria, de todas las voces. Las evidentes contradicciones del sistema de representación de la democracia actual (que tiene mucho de clásica, en España o en cualquier lugar de su entorno internacional con Estados sociales y democráticos de derecho) han vuelto a ser puestas de manifiesto, como era de esperar, de una forma casi unánime. Bien es cierto que todos constatamos tanto sus fallos como el olvido social de los mismos en tanto la sociedad y su bienestar crece, recordando los defectos cuando el desempleo o la rebaja de salarios hacen su aparición. El siglo XX nos ha ofrecido numerosas alternativas redentoras y sanadoras de tan péfido secuestro de nuestra voluntad a manos de las élites parlamentarias. Particularmente interesantes fueron aquellos que nos salvaron de ese mal, entregando el poder al verdadero pueblo, a través de su partido, o aquellos otros que lo depositaron en líderes

* Titular de Derecho Constitucional (UCLM) y Consejero Consultivo de Castilla-La Mancha.

místicos para que interpretaran el sentir correcto de la nación. Sin llegar a aquellos polvos, hoy en día aún puede descubrirse en los miles de publicaciones, comentarios, artículos, opiniones y tertulias sobre la representación política, algunos lodos que apuestan, un siglo después de la revolución de octubre y ochenta y cinco años pasados desde la quema del Reichstag, por desmontar todo el sistema para proponer un verdadero poder popular. No son pocos y encima tienen votos y apoyos entusiásticos por su presunta novedad y audacia.

Desde los pies en la tierra, y desde perspectivas no solo más realistas, sino también más democráticas, el mundo del derecho se afana por depurar los ya reconocidos fallos de los elementos claves de este esquema representativo, poniendo especial énfasis en el correcto funcionamiento del sistema electoral, en la evaluación de la regla aritmética para la transformación de votos en escaños y sus variables, en el fortalecimiento de las garantías del sufragio activo o pasivo, o en la mejora del trabajo parlamentario y la calidad de sus normas. También, desde otras disciplinas, se atiende a las superestructuras económicas que siempre han existido y siempre existirán, y que inciden sociológicamente para intentar decantar nuestras preferencias por sus intereses. Nada nuevo bajo el sol, tampoco.

Se puede ver el vaso medio vacío o, por el contrario, entender, como pensamos muchos, que cada propuesta sobre la mejora del derecho electoral, de la estructura interna de los mediadores del voto, los partidos, y la protección de una exquisita libertad de opinión, avanza un poco más en reforzar el vapuleado sistema de representación parlamentaria. O que una correcta actuación de las administraciones electorales, la justicia ordinaria y la justicia constitucional, es capaz de seguir alentando mejoras prácticas de funcionamiento, y engrandeciendo la participación. Bien es cierto que todo ello es más difícil y menos atrayente que proponer alternativas de conjunto a la brocha gorda, donde se redima al ciudadano, siempre que este siga sin preocuparse y responsabilizarse, pagando el precio de ese pasotismo con un cómodo cheque en blanco para los nuevos *salvapatrias*¹.

El profesor Joan Oliver es un investigador con los pies en el suelo, que conoce sobradamente las imperfecciones del sistema de representación gracias a su perfil profesional polivalente y a sus largos años de experiencia docente y en la función pública consultiva. Con este libro nos ofrece una grúa, cemento y hormigón, para la construcción, necesariamente inacabada por su dinamismo, de un derecho electoral puesto al servicio del derecho a la participación política de todos nosotros. Subrayo el hecho de que estamos

¹ No les entretengo con este asunto, que pueden consultar en BELDA PÉREZ-PEDRERO, ENRIQUE "Educación y otras necesidades prioritarias para un voto racional en Democracia", en *Parlamento y Constitución*, Anuario de las Cortes de Castilla-La Mancha, núm. 17, 2015, pp. 179-222. Toledo, 2017.

ante un edificio por terminar y no en la construcción de un dique de contención frente a las viejas teorías revisionistas de aparición cíclica interesada. Lo que hace el Dr. Oliver es utilizar la estructura clásica de análisis del problema que se propone (el funcionamiento de un elemento del sistema electoral como son las barreras), para trasladarnos opiniones fundadas en derecho y alternativas basadas en supuestos prácticos. Esta cercanía se manifiesta, de forma sistemática, hasta llegar al final de la obra, en la que las conclusiones se sigan articulando a través de ejemplos de derecho comparado, de derecho autonómico e incluso local, pero siempre bajo la cobertura de las fuentes del derecho, que le alumbran un camino de coherencia y sensatez en sus respuestas, algunas *metajurídicas*.

El régimen electoral español es una pieza clave y protagonista en el empeño de depuración de nuestro vilipendiado sistema de representación. El autor sabe que no es la única variable, por importante que parezca, y delimita las conclusiones de su estudio a la mejora de las finalidades que todo sistema electoral pretende, apostando por una meditada ponderación de gobernabilidad y representatividad, pero sin olvidar también el juego de la legitimidad (o reconocimiento de la ciudadanía) que debe extraerse de todo el conjunto de normas para que los participantes confíen en el resultado (o lo que es lo mismo, observen que las decisiones que canalizan a través de su voto concluyen en un determinado fin, una vez que todo el mecanismo complejo de la representación se desarrolla²). Escoge el elemento “barreras electorales”, creo que con acierto, pues es uno de los más determinantes cuando los sistemas se cuestionan. En efecto, las barreras y su utilización son un magnífico indicio para dictaminar las debilidades estructurales de un sistema electoral. Si el objetivo es fortalecer la empatía del cuerpo electoral con sus representantes, no solo dar por cierto que existe una relación representativa legal y democrática entre ellos, las barreras se presentan como una analítica inmejorable para terminar en un pronóstico.

Y claro que existen problemas latentes tras la aplicación de algunas barreras. Desde los primeros tiempos, la doctrina científica, como bien planea sobre el estudio del profesor Oliver, se ha percatado de la escasa congruencia de determinados porcentajes en la contribución hacia una representación más depurada. Son muchos los ejemplos, y algunos hemos alertado de la desmesura de ciertos condicionantes en forma de barrera que conducen a situaciones de perplejidad. Por ejemplo, el despropósito que, por cualesquiera circunstancias, peculiaridades o diferencias, se otorgue a través de ellas, un tratamiento muy preferente al hecho territorial, en detrimento de la

² A saber: normativa electoral cierta y estable como punto de partida, apertura ciudadana al sufragio pasivo, correcto ejercicio del sufragio activo, aplicación perfecta de las normas electorales, protección de los electos, configuración de parlamentos, toma de decisiones de estos, y vigilancia y garantía de primer nivel en todo el proceso por parte de administración, tribunales y en su caso justicia constitucional.

población, en el derecho autonómico. Si ustedes son conocedores de la doctrina del Tribunal Constitucional en la materia, podrán entender la pereza que causa alzar la voz sobre ello (en varias ocasiones, como en el análisis de la legislación electoral castellano-manchega, lo da por sabido el Dr. Oliver): es extraordinaria la capacidad de movimiento que deja el más alto tribunal de garantías, a la determinación estatutaria y al legislador electoral autonómico. Fíjense por todas en la Sentencia del Tribunal Constitucional 225/1998 de 25 de noviembre. Muy oportunamente el profesor Juan F. López Aguilar³ se anticipaba a relatar los efectos que tendría la aceptación del sistema electoral canario por el Tribunal, que consagraría en las Islas un sistema tripartito, por la aceptación del sobre-dimensionamiento de las circunscripciones insulares más pequeñas de la Comunidad Autónoma. Curiosamente este mismo autor, ya como político y una década más tarde, sufrió en su propia persona las consecuencias de esa ley convalidada, y no pudo gobernar, a pesar de haber ganado las elecciones con mayor holgura de la habitual en esas tierras, el partido que le presentaba como líder.

Nos concierne, pues, la estela de permisividad interventora que el Tribunal Constitucional dejaba para lo sucesivo, que ha dado lugar en la práctica a que el respeto al margen de elección de los representantes populares elegidos por todos nosotros pueda también ser subvertido por las mayorías ocasionales para la alteración de la asignación de escaños por circunscripciones. Barreras y otros elementos terminan siendo susceptibles de uso partidista. En esa Sentencia 225/1998 se declaraba, entre otras muchas cosas, que “(...) la exigencia de proporcionalidad ha de verse como un imperativo de «tendencia» que orienta, pero no prefigura, la libertad de configuración del legislador democrático en este ámbito (SSTC 40/1981, 75/1985, 193/1989, 36/1990 y 45/1992, entre otras)”. (FJ.7º). Quedó abierto el “equilibrio” entre elementos, y la capacidad legislativa para determinar la concurrencia de las finalidades del sistema electoral, tan solo guardando un respeto último hacia su existencia, no se sabe en qué porcentaje o magnitud⁴.

Con todo ello, y con los múltiples condicionantes que subraya, en todos los niveles de la representación territorial, Joan Oliver no se resigna a ofrecer las barreras electorales como premio de uso ventajista en manos del legislador electoral de turno, y nos traslada a través de más de doscientas páginas, un tratado solvente para el uso armónico y coherente de esta pieza del sistema electoral. Tras un análisis del sistema electoral de suficiente calado

³ LÓPEZ AGUILAR, JUAN FERNANDO, “Los problemas constitucionales del sistema electoral autonómico canario”, en *Revista española de Derecho Constitucional*, núm. 51, (septiembre-diciembre) de 1997.

⁴ “(...) En efecto, parece incuestionable que el Estatuto de Autonomía de Canarias al configurar las piezas claves de su sistema electoral, ha atendido particularmente al mandato constitucional de «asegurar» la representación de las «distintas zonas» de su territorio, operando como criterio parcialmente corrector de la proporcionalidad (...)” STC 225/1998, de 25 de noviembre, FJ.7º.

como para situar el alcance del elemento concreto del mismo que va a tratar, desarrolla la idea angular de su obra en una parte general (pp. 47 a 86), y otra especial (pp. 87 a 162). En la primera evalúa los conceptos a utilizar, con detalle pero sin reiteraciones sobre las cuestiones estudiadas sobradamente por la doctrina, mientras que en la segunda, se detiene en la casuística generada a la luz de la legislación electoral general en los distintos territorios que regula, incluso a niveles locales e insulares, intercalando el análisis de los problemas surgidos por la multiplicidad de parámetros del derecho electoral autonómico español, que asume el verdadero protagonismo cualitativo y no solo cuantitativo del estudio (pp. 105 a 148, un veinticinco por ciento del tamaño total de su publicación, que también retoma en las páginas del capítulo 8).

La “estabilización” de los planteamientos del autor, el momento en que ofrece el soporte argumental a sus propuestas de caso, confirmando la utilidad de la obra, es en el capítulo 6, donde utiliza la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español para solucionar las preguntas que se venía planteando. Por fin, en los capítulos 7 y 8, va formulando propuestas de mejora del sistema, con cautela, siempre evitando el maximalismo excluyente y la conjetura inapropiada. Cierra el libro, antecediendo a la bibliografía, un necesario apéndice normativo, dada la “inquietud” productora de muchas Comunidades Autónomas, que no terminan de definir varios de los elementos de sus sistemas propios, intuyendo que las barreras pueden ser un pasaporte a mayorías inmerecidas, y por tanto el riesgo de utilización que suponen.

Como muestra fundamental de respeto hacia el profesor Oliver, permítaseme una discrepancia de fondo, ya que no es lógico que coincida en todos sus planteamientos, como tampoco lo hago en la lectura de algunas consecuencias⁵, y podría parecer que he renunciado a un comentario crítico como muestra de desinterés. Ortega puede enseñarnos prácticamente de todo, pero me temo que no siempre de representación política, o no al menos en el siglo XXI⁶. La salud de las democracias depende fundamentalmente del respeto público y privado, y la garantía pública, de todos y cada uno de los derechos y libertades que disfrutamos. La supervaloración de la bondad del derecho electoral como clave del sistema democrático somete al mismo a una tensión que no puede digerir, como demuestra el mismo libro que estamos comentando, dada la multiplicidad de salidas en la regulación de cada aspecto (muchos, potencialmente aceptables). Desde

⁵ Las referencias realizadas a las motivaciones presuntamente escondidas tras las reformas de la legislación electoral de Castilla-La Mancha, que se produjeron en dos legislaturas consecutivas (2007-2011 y 2011-2015).

⁶ “La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Si el régimen de comicios es acertado, si se ajusta a la realidad, todo va bien; si no, aunque el resto marche óptimamente, todo va mal”. JOSÉ ORTEGA Y GASSET: La rebelión de las masas (1930). Cita inicial de la obra que recensamos, p. 10.

el mundo del derecho, podemos causar frustración a la ciudadanía cuando depositamos, en la reforma de una constitución o de una ley electoral, la solución de problemas cuya comisión pasa por una actuación compleja tanto pública como personal.

Y con esto quería terminar, antes de felicitar al autor y recomendar este trabajo: la principal sombra del sistema de representación actual, y con ello de las normas electorales, es la falta de implicación o educación cívica del cuerpo electoral, a la hora de tomar decisiones de alcance político (entre ellas, el voto) con racionalidad. Apostar por las mejoras que laten en este estudio, mirar hacia algún sistema como puede ser el alemán, y repasar certeramente el estado de la cuestión, se nos presenta como la mejor manera de ir terminando el edificio de la representación política avanzada, pero si los inquilinos de esa construcción no saben, o no quieren manejar los beneficios de sus nuevas viviendas “domotizadas” por falta de interés, propio o inducido, todo el plan fracasa en sus objetivos. Enhorabuena, profesor.