

Martín M.º Razquin Lizarraga

ELECCIONES Y GOBERNABILIDAD

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA PRESENTACIÓN DE LISTAS.
- III LAS BARRERAS ELECTORALES.
- IV LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA Y LA MAYORÍA GUBERNAMENTAL.
- V REMEDIOS POSTERIORES: CUESTIÓN DE CONFIANZA, MOCIÓN DE CENSURA Y DISOLUCIÓN.
- VI EL CIERRE DE LA GOBERNABILIDAD.
- VII LA CRISIS DE LA GOBERNABILIDAD: EL TRANSFUGUISMO O LA RUPTURA INTERNA DE PARTIDOS.
- VIII REFLEXIÓN FINAL.

I INTRODUCCIÓN

Al plantear la cuestión sobre las elecciones y la gobernabilidad, se trata de ahondar desde un aspecto tangencial en una de las claves de la democracia representativa, es decir, en sus límites. Es cierto que la sociedad moderna se halla imposibilitada de recurrir a los sistemas de una democracia directa, asamblearia, pero también que los pocos mecanismos de democracia directa están muy limitados dentro de nuestro ordenamiento jurídico. La Constitución tuvo como una de sus preocupaciones la de garantizar una democracia estable, pretendiendo poner unas barreras a aquellas figuras que pudieran introducir un riesgo de inestabilidad en el sistema. Dado que las elecciones son no sólo el instrumento de la democracia representativa para la formación del Parlamento sino también condicionan la formación del futuro Gobierno (de la Nación o de la Comunidad Autónoma, o incluso de los municipios), la Constitución y la ley orgánica electoral, amén de los Estatutos de Autonomía y las leyes electorales autonómicas, se han ocupado de establecer unos límites que tiendan a garantizar la actuación de los gobiernos resultantes de los procesos electorales, buscando que logren un fuerte basamento parlamentario, pero también limitando en lo posible los riesgos para la conformación de unas mayorías estables que den solidez al gobierno correspondiente.

En definitiva el sistema electoral persigue, entre otros fines, el de acotar futuros problemas de gobernabilidad, induciendo por vías indirectas a la formación de mayorías y a la participación de los ciudadanos a través de los partidos tal como resalta el art. 6 de nuestra Constitución.

Así pues el objeto del presente trabajo es dar cuenta de los remedios o prevenciones que adopta nuestro sistema jurídico para tender al objetivo último de la gobernabilidad futura. Y ello sin olvidar que la tendencia a este objetivo puede dar lugar a la carencia de otros principios como el propio de la representatividad.

II LA PRESENTACIÓN DE LISTAS

La presentación de listas electorales se encauza fundamentalmente a través de partidos políticos, o a través de sus coaliciones o agrupaciones. A tal efecto la LOREG permite la presentación de candidaturas a las llamadas agrupaciones de electores, aunque debe resaltarse que se establecen unos límites que pueden impedir en realidad esta presentación, siendo a veces más fácil la constitución de nuevos partidos políticos que la articulación de nuevas vías fuera de los partidos. En el nivel autonómico, la regla general es la exigencia de la firma del 1% de los electores inscritos en el censo electoral de la circunscripción, que en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid se reduce al 0,5%, en el caso de Extremadura se eleva al 2 % y en el caso especial del País Vasco se fija en el número mínimo de quinientas firmas en cada circunscripción.

A ello se unen las cuestiones económicas de los gastos electorales que sólo se perciben en el caso de obtener un mínimo éxito electoral, y las de propaganda electoral que garantizan porcentajes de aparición de los partidos ya existentes en los medios de publicidad electoral de carácter público (arts. 63.6 y 64 LOREG).

Hay así pues un primer límite, sobre todo en los niveles estatal y autonómico, respecto de la presentación de candidaturas, lo que favorece la concentración de listas y candidatos y, con ello, una futura gobernabilidad.

III LAS BARRERAS ELECTORALES

Además de la presentación de candidaturas, el mayor límite lo constituye la exigencia de porcentajes mínimos de votos necesarios para optar al reparto de escaños o puestos de elección. Las barreras electorales cumplen una función de concentración del reparto de puestos y con ello son un instrumento esencial de cara a la gobernabilidad dado que eliminan a aquellas fuerzas políticas o agrupaciones que no rebasan el mínimo electoral exigido y además favorecen indirectamente a las fuerzas que más votos han recibido por cuanto que esos puestos se vuelven a distribuir entre los que han superado el porcentaje mínimo exigido.

No obstante debe señalarse que las barreras electorales constituyen un límite establecido de forma diferente según cada tipo de elección, debiendo resaltarse que las mismas juegan de forma diferente según el ámbito territorial electoral y según la configuración de las diferentes circunscripciones electorales, exigiéndose incluso en ocasiones porcentajes que exceden de la propia circunscripción electoral y se refieren a un territorio más amplio o al conjunto de la Comunidad Autónoma.

Téngase en cuenta que mientras para las elecciones generales el porcentaje exigido por el art. 163.1 LOREG es el 3 %, para las elecciones locales el porcentaje es el del 5 % (art. 180 LOREG), y respecto de las elecciones autonómicas cada Estatuto de Autonomía o ley autonómica electoral fija el correspondiente porcentaje de mínimos que varía notablemente desde el 3 % al 5 % existiendo también algunas fórmulas especiales. Así, en el nivel autonómico, en siete Comunidades Autónomas se establece el listón electoral en el 3 % de los sufragios válidos emitidos en la circunscripción (Cataluña, Andalucía, Aragón, Asturias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, y Navarra); en otras seis se exige el 5 % de los votos de la circunscripción (País Vasco, Galicia, Cantabria, La Rioja, Islas Baleares y Madrid); en una se exige el 5 % de los votos de la circunscripción o de la Comunidad Autónoma (Extremadura); en dos se eleva la exigencia al 5 % de los votos de la Comunidad Autónoma (Murcia y Valencia); y por último en Canarias se establece un sistema mixto que tiene como base la obtención del 30% de los votos de la circunscripción o el 6 % de los votos de la Comunidad Autónoma.

Sobre las barreras electorales se ha pronunciado en diversas ocasiones el Tribunal Constitucional, siendo la más reciente la STC 225/1998, de 25 de noviembre, en relación con la Comunidad Autónoma de Canarias. En lo que al objeto del presente trabajo se refiere, el Tribunal Constitucional resume su doctrina concluyendo que «las barreras electorales, en virtud de los fines constitucionales a los que sirven, no vulneran ni el derecho de igualdad ni el contenido esencial del derecho de sufragio pasivo siempre que su efecto limitador del escrutinio proporcional se proyecte de manera igual sobre un sector relativamente reducido de ciudadanos que ejercen sus derechos de representación... » (F.J. 5). Más adelante en el F.J. 7 entiende que uno de los objetivos legítimos de las barreras electorales es el de favorecer la gobernabilidad y la estabilidad gubernamental.

En el juego de estos límites en la realidad, cabe resaltar como en las recientes elecciones autonómicas y locales de junio de 1999, en determinadas Comunidades Autónomas y municipios ha jugado un papel destacado el hecho de la no superación de estas barreras electorales por determinadas fuerzas políticas que se han visto así apartadas de su representación en órganos legislativos o Ayuntamientos.

Ello también puede dar lugar a fenómenos de concentración electoral de modo que diferentes fuerzas políticas se coaliguen para superar ese mínimo electoral exigible para tener representación.

En cualquier caso, debe resaltarse que las barreras electorales juegan un papel fundamental en la gobernabilidad, puesto que tienden a concentrar la representación y por tanto el poder en muy pocos partidos y son éstos los que deberán articular el gobierno respectivo.

IV LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA Y LA MAYORÍA GUBERNAMENTAL

El Gobierno se configura en torno a un candidato que debe presentar un programa ante el Parlamento, debiendo obtener el mismo la mayoría absoluta o la mayoría simple, para poder

ser investido y así encabezar el gobierno. Es el programa electoral, traducido luego a programa de gobierno (con todos los problemas que se derivan de esta traducción no siempre exacta), el que determina la fijación de posiciones dentro de los Parlamentos para elegir al Presidente del Gobierno.

Se pretende articular una mayoría en torno a un candidato de modo que si la misma no se logra, se producirán en principio nuevas elecciones, lo que constituye una auténtica espada de Damocles sobre los partidos políticos. En definitiva la ley obliga a la búsqueda de la gobernabilidad y en otro caso sanciona su falta con la celebración de nuevas elecciones (excepto en algunos casos en que se va a la lista más votada, Andalucía, Castilla-La Mancha, Navarra y los Ayuntamientos).

La formación del gobierno puede derivarse por ello de una votación parlamentaria de mayoría absoluta o mayoría simple. No obstante la formación del Gobierno puede descansar en una sola fuerza política (caso de un partido con mayoría absoluta) o en el apoyo directo o indirecto de otras fuerzas políticas. En el segundo caso, la estabilidad del Gobierno dependerá de la configuración de este apoyo, de si el apoyo parlamentario se traslada a una participación en el gobierno o se limita a un pacto parlamentario o a un simple pacto presupuestario o de investidura, a fin de no reiterar el proceso electoral en un breve lapso de tiempo. La conformación de este apoyo directo o indirecto, externo o interno (es decir formando o no parte del Gobierno) produce que pueda hablarse — teóricamente, dado que la práctica es muy variable y voluble— de una escala de gobernabilidad, donde a mayor compromiso o pacto entre las fuerzas políticas que dan a luz el nuevo gobierno se corresponde una mayor estabilidad.

Cobra en este punto una importancia capital el programa del candidato, que podrá responder al programa electoral de su partido en proporción al apoyo decisorio que reciba del mismo. Así no es lo mismo un gobierno de mayoría absoluta de un solo partido en el que se pretenderá ejecutar su programa electoral, del programa en el caso de un gobierno de coalición. De ahí que en los últimos tiempos la existencia más numerosa de gobiernos sin mayoría absoluta produzca inevitablemente el recurso a este sistema de pacto entre diversas fuerzas políticas que se reduce no sólo a un reparto de puestos o cargos institucionales sino al acoplamiento (en porcentajes muy diversos) de las exigencias electorales de cada uno de los partidos unidos en el apoyo al nuevo Gobierno.

Por todo ello las siguientes etapas de la vida y de la actuación del Gobierno estarán en clara dependencia del apoyo parlamentario recibido y, además, del tipo de apoyo conseguido.

Dejando de lado los singulares casos de racionalismo parlamentario de Andalucía, Castilla-La Mancha y Navarra, donde cabe la existencia de gobiernos sin mayoría parlamentaria pero difíciles de derribar (caso acaecido en Navarra en varias legislaturas), la imposibilidad de formación del Gobierno conlleva la sanción a la Cámara recién elegida de su disolución inmediata dada su incapacidad de generar un nuevo Gobierno. Esta sanción provoca que las fuerzas políticas deban acudir a hacer viable un Gobierno con los escaños que los resultados electorales les han otorgado, sin que por otra parte puede suponerse que un nuevo proceso electoral vaya a modificar de forma importante los resultados producidos cuatro o cinco meses antes.

V REMEDIOS POSTERIORES: CUESTIÓN DE CONFIANZA, MOCIÓN DE CENSURA Y DISOLUCIÓN

Como acaba de decirse, la formación de gobierno exige de una mayoría parlamentaria lo más definitiva o estable, o la búsqueda de coaliciones o pactos de legislatura o de gobierno, en definitiva a huir de la repetición de un nuevo proceso electoral. En muchos casos la estabilidad del Gobierno (salvo cuando se dispone de mayoría absoluta) depende de apoyos exteriores al propio Gobierno, que pueden dar lugar bien a la presentación de cuestiones de confianza (poco ejercitadas) o bien a la presentación de mociones de censura, cuyo carácter constructivo y alternativo comporta, en la mayoría de los casos, la imposibilidad de su aprobación y, por consiguiente, su conversión en simples mociones de reprobación.

En cuanto a la cuestión de confianza, ésta es prácticamente desconocida en la práctica parlamentaria de nuestro Estado. Por un lado el hecho de que no se anude a su práctica ningún efecto más que el simplemente político parece jugar en su contra. Pero además constituye en los casos de gobierno minoritarios o con apoyos externos, un riesgo evidente que los presiden -

tes de los gobiernos no se atreven a correr, dado que su derrota supone el inicio de un nuevo proceso de investidura, donde se producirá la formación de un nuevo gobierno alrededor de otro líder político o la apertura por el Presidente cesante de una nueva negociación en condiciones más desventajosas que las de la primera investidura.

Mayor interés tienen en el ámbito local las modificaciones introducidas por la LOREG en su reforma de 1999 relativa a los Ayuntamientos, donde se permite al Alcalde plantear la cuestión de confianza (novedad legislativa) en relación con las cuestiones esenciales de su municipio, e incluso garantizar la gobernabilidad de los Ayuntamientos a través de la aprobación presunta de los Presupuestos municipales para el caso de que el Alcalde los anude a una cuestión de confianza y la oposición municipal no logre vencer a través de una moción de censura. Así pues se ha tendido a parlamentarizar aún más si cabe la vida municipal configurando al Pleno municipal como un Pleno parlamentario de control y aprobación de normas (no leyes pero sí Ordenanzas, Planes y Presupuestos) y configurando al Alcalde como un presidente del Gobierno Local, frente al que se puede ejercitar la moción de censura y él puede plantear la cuestión de confianza, incluso con unas consecuencias para la gobernabilidad no contempladas dentro del ámbito estatal y autonómico español. La Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, introduce la figura de la cuestión de confianza dentro del ámbito municipal con una nueva regulación. La gran novedad de esta cuestión de confianza es que nace vinculada a la aprobación de los presupuestos, del reglamento orgánico, de las ordenanzas fiscales y de los planes urbanísticos (art. 197 bis LOREG). La aprobación de la cuestión de confianza supone la aprobación del asunto vinculado a dicha confianza. Por el contrario su rechazo encierra una sanción importante para el Alcalde: cesa y queda excluido de una nueva elección para el cargo por votación de mayoría absoluta o, en su defecto, mediante designación automática como cabeza de la lista más votada. Por el contrario, en aras de la gobernabilidad municipal, la Ley Orgánica introduce un supuesto especial cual es el de la aprobación de los presupuestos municipales. En este caso el rechazo de la cuestión de confianza no comporta automáticamente el cese del Alcalde, aun más, si no se aprueba una moción de censura subsiguiente, el Alcalde queda confirmado y se entienden aprobados los presupuestos municipales.

La moción de censura encuentra sus límites, por un lado, en los requisitos de presentación (número de firmantes exigidos, principalmente), por otro en la necesidad de consensuar un candidato alternativo, y por último en la exigencia de mayoría absoluta para su triunfo. De ahí que dados los resultados electorales, la moción de censura encuentre serias dificultades para su éxito, lo que la hace prácticamente inviable. Sólo en el caso de ruptura de los pactos de las fuerzas políticas, o en el caso de ruptura interna de partidos o de transfuguismo político, tienen algunos visos de prosperar. Ningún caso de moción de censura que haya triunfado se ha producido en el Congreso de los Diputados y sólo escasísimos ejemplos de mociones de censura que hayan variado gobiernos en el ámbito autonómico existen en nuestro país. Su éxito se ha centrado en el ámbito local provocando un alud de críticas que llevó a la reforma de la LOREG en este aspecto y que hoy ha recibido nueva redacción, siempre restrictiva, por la Ley Orgánica 8/1999.

La Constitución ha previsto a nivel de las Cortes Generales el mecanismo de su disolución como vía de garantizar la estabilidad del Gobierno, pues es un instrumento que se otorga al Presidente del Gobierno como contrapeso a la moción de censura en manos del Congreso de los Diputados.

Los Estatutos de Autonomía o las leyes autonómicas han previsto también mecanismos de disolución cuya funcionalidad es muy diferente en cuanto a la duración del mandato de las nuevas legislaturas, pero que en lo que aquí interesa juega un papel similar. Se trata de la posibilidad que tienen los Presidentes de los Ejecutivos autonómicos de disolver el Parlamento como medio de garantizar la estabilidad y convocar en consecuencia nuevas elecciones, tal como ya ocurrió en el caso de Andalucía.

En cualquier caso frente a la disolución plena de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía, el modelo de disolución que han incorporado el resto de Comunidades Autónomas que han acogido con una gran generalidad este mecanismo, es el de una disolución parcialmente falseada, por cuanto que se somete a importantes límites, siendo uno de ellos el de la duración de la nueva legislatura, lo que puede jugar evidentemente como un freno de cara a la disolución, y que persigue únicamente la concentración de procesos electorales y la celebración de estas elecciones autonómicas junto con las locales en el mes de mayo de cada cuatro años.

VI EL CIERRE DE LA GOBERNABILIDAD

La gobernabilidad se cierra a través de otros mecanismos no electorales pero que tienen una gran importancia. Por un lado mediante la atribución a los Gobiernos de la iniciativa parlamentaria con carácter exclusivo respecto de los presupuestos, y con la correlativa posibilidad de negarse a tramitar las enmiendas que supongan un incremento de gastos o una disminución de ingresos. Además del cuasimonopolio de la iniciativa legislativa a través de los proyectos de ley, se les permite la negativa a la tramitación de las proposiciones de ley que supongan modificación de créditos, y además la de fijar su criterio sobre las proposiciones de la oposición en un plazo que tiende a retrasar su toma en consideración.

La vida parlamentaria no es sólo un juego de mayorías y minorías, sino que está condicionada por la posición prevalente del Gobierno. Piénsese que en muchos casos el gobierno de la Asamblea Legislativa está en manos de la mayoría que apoya al Gobierno, y además éste goza de importantes facultades reconocidas por el Reglamento de la Cámara para dotar a sus iniciativas del ritmo que considere adecuado y de frenar, en ocasiones, las iniciativas de las fuerzas políticas de la oposición. Así, por poner un ejemplo ilustrativo, cabe referirse a las amplias facultades del Gobierno (y en especial de su Presidente) respecto de la contestación de las preguntas orales o en el retraso o en la contestación reducida o parcial de las preguntas escritas.

VII LA CRISIS DE LA GOBERNABILIDAD: EL TRANSFUGUISMO O LA RUPTURA INTERNA DE PARTIDOS

En la unión que se ha efectuado del binomio elecciones y gobernabilidad, no puede olvidarse una breve referencia a la crisis de la gobernabilidad producida por la ruptura de partidos o por el transfuguismo.

Los electores otorgan sus votos a unas listas electorales conformadas por los partidos políticos, sin posibilidad de ejercer ninguna opción, siendo el sistema electoral el de listas bloqueadas y cerradas. De las elecciones se configuran pues los respectivos bloques políticos (partidos) de una forma sólida y en la idea de que esa configuración inicial es la que va a continuar durante toda la legislatura. La realidad, en este aspecto demasiado abundante y frecuente, permite afirmar que a lo largo de la legislatura se producen cambios internos de los resultados electorales de una forma imprevista para el elector. En ocasiones algunas fuerzas políticas sufren crisis internas que desembocan en la división de los partidos políticos, en la exclusión o expulsión de un notable número de cargos electos, o en la formación de nuevas fuerzas políticas. En otros casos los cargos electos, con motivos de crisis, abandonan la fuerza política por la que han sido elegidos y, no obstante, mantienen su cargo parlamentario o municipal.

Esta ha sido la causa de mayor inestabilidad política de los gobiernos. El mantenimiento del cargo por parte del cargo político que abandona la fuerza política con la que concurrió a las elecciones constituye un movimiento que da lugar a situaciones de crisis política respecto de la gobernabilidad.

De ahí que los partidos políticos hayan logrado un Acuerdo sobre un Código de Conducta en relación el transfuguismo en las Corporaciones locales el 7 de julio de 1998, en el que se pretende evitar en el ámbito local que el transfuguismo suponga una crisis municipal y la sustitución del Alcalde, Acuerdo que se prevé extender a otros ámbitos.

VIII REFLEXIÓN FINAL

Las anteriores consideraciones han tomado como punto de partida el ordenamiento jurídico vigente, en especial, nuestro sistema electoral proporcional corregido por las barreras electorales y por la distribución de escaños mediante la técnica de la Ley D'Hont.

No obstante, es necesario comenzar a preguntarse sobre la necesidad de proceder a un cambio en el sistema electoral, en aras de lograr — como objetivo legítimo— unos gobiernos más estables. Y ello pasa por la puesta en cuestión de nuestro sistema electoral y por la vinculación del escaño al elegido anudada al mismo. La apertura de este tema da lugar a múltiples opiniones políticas y doctrinales, y al peligro de pretender — a menudo— trasponer al ordenamiento español modelos que son de otros ordenamientos extranjeros y que responden a múltiples factores muy divergentes de los del Estado español. En cualquier caso tras más de veinte años de Constitución es preciso comenzar a enfrentarse con el problema y ver si la realidad que se persigue -un Parlamento que funcione correctamente y un Gobierno estable- es posible conseguirla con los actuales medios, y remedios, electorales o pueden buscarse otros medios, u otros remedios, jurídicos.