

# EL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL, SU RENDIMIENTO Y LA ACTUAL CONVENIENCIA DE SU REFORMA

Alumno: Javier García Escalera

Tutor: Doña Ana María del Pino Carazo

Curso académico: 2014-2015

Fecha de entrega: 19 de junio de 2015

## Índice

1. Introducción-----	4
2. Objetivos y justificación-----	6
2.1. La correlación entre sistema electoral y sistema de partidos -----	6
2.2 Los partidos políticos y la reforma de los sistemas electorales-----	8
2.3. La cercanía de las elecciones generales-----	9
3. Las elecciones-----	11
3.1. Representatividad y proporcionalidad-----	12
3.2. Desempeño-----	14
3.3. Gobernabilidad -----	15
4. El sistema electoral-----	16
5. El sistema electoral español-----	19
6. El rendimiento de nuestro sistema-----	20
6.1 Los rendimientos positivos que ha producido el sistema electoral-----	21
6.2. Los rendimientos negativos que ha producido el sistema electoral-----	22
6.2.1 Sesgo mayoritario-----	23
6.2.2 Sesgo conservador-----	24
6.2.3 Diferencia entre fuerzas políticas nacionales y fuerzas políticas territoriales-----	24
6.2.4 <i>Malapportionment</i> -----	25
6.2.5 Castigo a los pequeños partidos de ámbito nacional-----	25
6.2.6 Listas cerradas y bloqueadas-----	26
7. ¿Por qué el sistema electoral nunca se ha reformado?-----	26
8. Propuestas de reforma-----	27
8.1. Tres ejes de reforma-----	28
8.2 Partido Popular-----	30
8.3 Partido Socialista Obrero Español-----	30
8.4 Ciudadanos-----	31
8.5 Podemos-----	32
8.6 Izquierda Unida-----	33
8.7 Unión, Progreso y Democracia-----	33

8.8 Partidos Regionalistas-----	34
9. Conclusiones-----	35
10. Bibliografía-----	40

## 1. Introducción

Siguiendo a Martínez Pujalte<sup>1</sup>, al hablar genéricamente del “sistema electoral español” y de la conveniencia de su reforma dentro de la actual coyuntura política, nos referiremos a lo largo de todo nuestro trabajo al sistema electoral que opera en el Congreso de los Diputados. Hemos escogido circunscribir nuestro análisis del sistema electoral a la Cámara baja por la posición preponderante que ésta ocupa en el desempeño de las funciones recogidas en el artículo 66 de la Constitución Española<sup>2</sup>, que son las encomendadas a las Cortes Generales.

Todo sistema electoral, independientemente de su ámbito de aplicación, tiene como razón de ser “configurar el conjunto de procedimientos y mecanismos institucionales por los que los votos se traducen en escaños y los escaños se asignan a los partidos contendientes”<sup>3</sup> en unas elecciones. Dado que la democracia directa, es decir, aquella en la que gobernantes y gobernados son las mismas personas<sup>4</sup> es inviable como sistema, los gobernados se han dotado del sufragio universal para de esta forma elegir a sus gobernantes mediante elecciones libres, periódicas y competitivas.

Bajo nuestra óptica, todas las elecciones de este tipo proveerán ciertas cuotas de representatividad y gobernabilidad en la cámara legislativa que se haya formado tras la cita electoral. En qué medida esto ocurra dependerá de la idoneidad del concreto sistema electoral escogido para convertir votos en escaños y asignarlos a los diferentes partidos. De esta idoneidad se desprenderá la legitimidad del sistema a los ojos de quienes se ven afectados por el mismo, por lo que la decisión de qué sistema electoral aplicar es, según Lipjhart, citan Lago

---

<sup>1</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, p. 47.

<sup>2</sup> Constitución Española. Artículo 66.1 “Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado”.

<sup>3</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 13. AFDUAM. 2009, p.226.

<sup>4</sup> ARAGÓN REYES, M y AGUADO RENEDO, C. *Constitución, Estado constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo 1*. Pamplona. Thomson Reuters. 2ª Ed, 2011, p. 146.

y Montero<sup>5</sup>, la más importante de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias. Para poder tomarla con acierto, se han de conocer las particularidades del país en concreto, así como el sistema de partidos que opera en él, puesto que éste y el sistema electoral son elementos interrelacionados.

Desde nuestro punto de vista, por lo tanto, y desde el enfoque de la correlación estadística, ante un sistema de partidos estable que permanezca como variable independiente aislada, el cambio de sistema electoral será la variable independiente con la que actuemos. A medida que hagamos cambios en nuestro sistema electoral podremos comprobar que nuestras variables dependientes, es decir, representatividad y gobernabilidad, cambian siendo valores indirectamente proporcionales y dependientes de la situación en que se encuentre el sistema de partidos. Habitualmente, si la cuota de una de estas variables mejora, la de la otra empeorará, por lo que hay que ser cuidadosos a la hora de primar en exceso uno de estos indicadores, pues muchas veces se hará a costa del otro.

El sistema electoral español consta de una serie de elementos básicos. Su carácter concreto ha generado en nuestro país un sistema electoral “proporcional de baja fidelidad”, según Douglas Rae<sup>6</sup>. Giovanni Sartori, por su parte, ha aludido al sistema como “proporcional corregido”<sup>7</sup>. Los correctores de este sistema en origen proporcional son de tipo mayoritario y son principalmente los siguientes: la baja magnitud de la circunscripción, que es la provincia según el 68.2 CE; el raquítico tamaño de la cámara, fijado en 350 diputados por el artículo 162.1 de la Ley Orgánica 5/1985, del Régimen Electoral General (en adelante LOREG) y el mínimo de dos diputados por provincia estipulado en el artículo 162.2 LOREG. Los anteriores correctores del sistema proporcional inicialmente establecido en el marco

---

<sup>5</sup> LAGO, I y MONTERO, J.R. “^Todavía no sé quiénes, pero ganaremos^ manipulación política del sistema electoral español”. Madrid. Estudio del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UAM. UAM Working Papers Online Series, número 45. 2005, p. 279.

<sup>6</sup> RAE, D y RAMÍREZ, V. *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid. McGraw-Hill.1993, p. 26.

<sup>7</sup> SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza Editorial. 2002, p. 295

constitucional, 68.3 CE, provocan según Alberto Penades<sup>8</sup>, que nos encontremos frente a tres subsistemas electorales dependiendo de la magnitud de la circunscripción en que votemos. Estos subsistemas serían de carácter mayoritario, proporcional corregido y puramente proporcional.

Pese a su prolongada duración en el tiempo desde 1978<sup>9</sup> nuestro sistema electoral ha recibido muchas críticas que cuestionan su legitimidad.

## 2. Objetivos y justificación

Aunque en cierto sentido ya hemos hablado de los objetivos que persigue el trabajo, hay algunos hilos conductores que lo recorren de parte a parte, y uno de los objetos de nuestro ensayo es que el lector asuma su importancia como variables independientes clave con las cuales correlaciona lo que sería nuestra variable dependiente, el mantenimiento del sistema electoral vigente. El cambio en algunos de ellos dentro de la actual coyuntura política española les hace cobrar importancia y justifican el interés de nuestra investigación.

### 2.1 La correlación entre sistema electoral y sistema de partidos

La alusión desde el enfoque institucionalista al sistema electoral como explicación de la existencia de sistemas de partidos diversos une de forma indisoluble a ambos, según Alan Ware<sup>10</sup>. Esta dependencia ya fue advertida por Maurice Duverger mediante sus famosas leyes, expuestas en su libro de 1951 *Los Partidos Políticos*. Resulta imposible explicar el rendimiento de un sistema electoral sin atender a su sistema de partidos.

---

<sup>8</sup> PENADES, A. “El sistema electoral español” en *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos. 1999, pp. 289 y ss

<sup>9</sup> LAGO, I y MONTERO, J.R. “^Todavía no sé quiénes, pero ganaremos^, manipulación política del sistema electoral español”. Madrid. Estudio del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UAM, nº45. UAM Working Papers Online Series, número 45. 2005, p. 280. “En contraste con los ya muchos años transcurridos desde 1978 sin que esos componentes se hayan modificado, la historia española registra una mareante sucesión de Leyes, Reales decretos y Decretos electorales, alrededor de 20 desde 1810, con un promedio de un nuevo texto legislativo cada 6 años”.

<sup>10</sup> WARE, A. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. Istmo. 2004, pp. 287-288

Lo cierto es que aunque la relación entre sistema electoral y sistema de partidos es indudable, el sistema electoral español no ha cumplido las expectativas de Duverger dado que la fórmula proporcional que utiliza no ha dado lugar a un sistema de partidos múltiples e independientes. En nuestro país al menos hasta ahora parece haberse impuesto el bipartidismo<sup>11</sup>.

Sin embargo, un cambio del sistema de partidos como el que se está produciendo en la actualidad derivará necesariamente en un cambio en los parámetros de gobernabilidad y representatividad que emanen de la actuación del sistema electoral. No será tan fácil para éste crear las llamadas “mayorías prefabricadas”<sup>12</sup> -aquéllas en las que el sistema proporciona artificialmente una mayoría gobernante a un partido que cuenta con un número de votos por debajo del nivel mayoritario; infrarrepresentando por otra parte a las terceras y cuartas fuerzas políticas nacionales. El motivo es que los partidos hegemónicos tradicionales, *PP* y *PSOE*, están efectuando transferencias de voto tanto intrabloque como entrebloques<sup>13</sup> a estas terceras y cuartas fuerzas, a saber, *Ciudadanos* y *Podemos*.

Esta volatilidad en el voto a favor de las fuerzas menores empezó a ponerse de manifiesto desde las pasadas elecciones europeas (24/05/2014)<sup>14</sup>. El cambio está ligado a la rápida erosión y pérdida de apoyos de *PP* y *PSOE*, cuyo total de votos conjunto bajó del 50% por primera vez en democracia. Citando a Montero, Sanz y Navarrete, la crisis económica (2008-2015) y el hecho de que estos dos partidos se hayan situado alternativamente en el gobierno

---

<sup>11</sup> NOHLEN, D. “La Reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”. Madrid. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 16. 1981 pp. 138-139. “No es efectivo que en ciencias sociales existan ^leyes^ como en las ciencias naturales (...) Su concepción determinista sobre el sistema proporcional y el multipartidismo fue oportuna y brillantemente criticada por G. Sartori”

<sup>12</sup> RAE, D y RAMÍREZ, V. *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid. McGraw-Hill. 1993, pp 26 y 27. “En las elecciones de 1982, 1986 y 1989 el sistema proporcionó una mayoría gobernante al *PSOE*, a partir de un número global de votos por debajo del nivel mayoritario”

<sup>13</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. Ariel. 2012, pp. 94-95.

<sup>14</sup> CUÉ, C.E. “Pierde el bipartidismo tras el fuerte castigo de los electores a PP y PSOE”. El País. 26/05/2014. [http://politica.elpais.com/politica/2014/05/25/actualidad/1401029782\\_739281.html](http://politica.elpais.com/politica/2014/05/25/actualidad/1401029782_739281.html)

durante la misma<sup>15</sup> los ha desgastado favoreciendo el surgimiento de nuevos partidos y en el crecimiento de otros ya existentes. *Podemos* surgió en las elecciones europeas mientras que, un partido tradicionalmente autonómico, *Ciudadanos*, tras situarse en las elecciones autonómicas y municipales (24/05/2015) como tercera fuerza en número de votos, se ha convertido en una fuerza que debe ser tenida en cuenta a escala nacional<sup>16</sup>.

## 2.2. Partidos políticos y la reforma de los sistemas electorales

Si los partidos políticos hacen de las críticas al sistema electoral y de la conveniencia de su reforma un caballo de batalla es porque es un elemento muy “económico” sobre el que actuar<sup>17</sup>. Los sistemas electorales son mecanismos redistributivos, si un partido gana un escaño, otro lo pierde. En este juego de suma cero<sup>18</sup>, la capacidad de un partido para combinar diversos elementos del sistema electoral a su conveniencia puede maximizar sus posibilidades de victoria<sup>19</sup>. Para un partido interesado en un cambio de sistema bastaría con modificar únicamente una ley, en este caso la LOREG, y moverse dentro de la horquilla constitucional para modificar “de un plumazo” las reglas del juego electoral sin necesidad de modificar la Carta Magna. Podrían determinarse aspectos tan importantes como el número de diputados total que se desea que conformen la cámara (162.1 LOREG) o el mínimo de diputados por provincia (162.2 LOREG). Aún respetando el marco constitucional fijado entre 300 y 400 Diputados (68.1 CE) y el mínimo provincial (68.2 CE), cambios en la LOREG pueden ser

---

<sup>15</sup> MONTERO, J; SANZ, A y NAVARRETE, R.M. “Las actitudes hacia la democracia en tiempos de crisis: legitimidad, descontento y desafección en España”, en *Los efectos de la crisis económica en la democracia española. Legitimidad, insatisfacción y desafección*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 2013, p. 16 “Las actitudes relacionadas con las satisfacción/eficacia del sistema tienen un componente significativo de “partidismo” y están relacionadas con el gobierno.

<sup>16</sup> MATEO, J.J. *Podemos* no se presentaba como tal en estas elecciones. “La llave de ciudadanos abre menos parlamentos de los esperados”. El País. 25/05/2015. [http://politica.elpais.com/politica/2015/05/24/actualidad/1432469684\\_910900.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/05/24/actualidad/1432469684_910900.html)

<sup>17</sup> SARTORI, G. *Elementos de Teoría Política*. Madrid. Alianza Editorial. 2002, pp 279 y ss.

<sup>18</sup> “Una decisión se define de suma cero cuando quien sale ganando lo gana todo, y quien sale perdiendo lo pierde todo” SARTORI, G. *La democracia en treinta lecciones*. Madrid. Taurus, 2009, p. 41.

<sup>19</sup> LAGO, I y MONTERO, J.R. “The Selection of an Electoral System. Less Consensus, More Heresthetics”. en *The Politics and Memory of Democratic Transition. The Spanish Model*. London .Routledge, 2011, p. 46.



determinantes para alterar las actuales cuotas de representatividad y gobernabilidad del sistema.

Pese a la centralidad del sistema electoral en un país democrático su reforma no es una reivindicación del ciudadano de a pie. Sin embargo, la insistencia de algunas formaciones en la urgencia e idoneidad de un cambio del sistema electoral, así como el hecho de que hayan situado sobre dicho sistema el foco de atención como responsable de la falta de representatividad y de la escasa participación de la ciudadanía en nuestra democracia, ha creado la conciencia de que cuando el sistema electoral cambie, los anteriores aspectos adversos desaparecerán. Es posible que sobre el sistema electoral se hayan depositado demasiadas culpas y demasiadas esperanzas. No se piensa tanto en las bondades del sistema, que sin duda existen, como en las supuestas deficiencias del mismo, algunas de las cuales no son directamente achacables a éste, por lo que no se resolverán con su modificación, tal y como nos indica Dieter Nohlen<sup>20</sup>. En una conversación imaginaria entre Nohlen y Octavio Salazar Benítez<sup>21</sup>, el primero seguramente diría al segundo que el problema de la escasa participación ciudadana en política en España no se solventaría con un cambio de ley electoral que abriese las listas.

### **2.3. La cercanía de las elecciones generales**

Es recurrente, según Lago y Montero<sup>22</sup>, la aparición en medios académicos o periodísticos de propuestas de reforma del sistema electoral español. En 2008, próximas a las elecciones

---

<sup>20</sup> NOHLEN, D. “La Reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”. Madrid. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 16. 1981, p, 137. “se aluden un sinnúmero de problemas que no son propios de la ley electoral y, por tanto, ella no puede corregir”

<sup>21</sup> SALAZAR BENÍTEZ, O. *La ciudadanía perpleja. Claves y dilemas del sistema electoral español*. Madrid. Laberinto. 2006, pág 138 “La vía para superar determinadas inercias de nuestro sistema democrático sería (...) la previsión de mecanismos que permitan una mayor participación de los afiliados e incluso de los electores en la elaboración de las candidaturas”.

<sup>22</sup> LAGO, I y MONTERO, J.R. “^Todavía no sé quiénes, pero ganaremos^ manipulación política del sistema electoral español”. Estudio del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UAM, número 45. UAM Working Papers Online Series, número 45. 2005, p. 280

generales, algunas propuestas se incluyeron en los programas de ciertos partidos y, señalan Montero y Riera, llegaron a discutirse en el Congreso de los Diputados<sup>23</sup>. Se pidió un dictamen al Consejo de Estado. Si existen tantas críticas y propuestas de reforma, podríamos pensar que el sistema electoral español adolece de fallos que cuestionan su legitimidad. ¿Cómo se explica que, pese a la acumulación de críticas y propuestas de reforma, el sistema electoral nunca haya sido modificado?

Tras el éxito de *Podemos* y *Ciudadanos* respectivamente en las elecciones europeas de mayo de 2014 y en las autonómicas y municipales de mayo de 2015 conviene recordar que en estos casos los sistemas electorales de las elecciones autonómicas y municipales no afectaban negativamente a estos partidos, por coincidir la circunscripción con el ámbito territorial de cada gobierno municipal, es decir, con el municipio (179.1 LOREG). De forma análoga, el sistema electoral que se emplea en España para las elecciones al Parlamento Europeo, al funcionar mediante circunscripción única y, por tanto, de magnitud elevada, ofrece una proporcionalidad casi perfecta (LO 1/1987, de 2 de abril)<sup>24</sup>. En las elecciones autonómicas y municipales del 22 de mayo de 2011 los dos tradicionales partidos hegemónicos de nuestro país obtuvieron el 65,3% de los votos y 48.273 concejales pero en 2015, en los últimos comicios de este orden han conseguido el 52,6% y 43.574 concejalías. El resto se ha repartido entre las nuevas formaciones ciudadanas y otras terceras fuerzas, tanto de ámbito regionalista como nacional.

La fecha límite para la celebración de elecciones generales es el 20 de diciembre de 2015. Pese a que, al contrario de lo que ocurría en las municipales/europeas, el sistema desfavorece a las terceras y cuartas formaciones es muy probable que éstas obtendrán representación. En esta ocasión no bastará con los efectos psicológicos y mecánicos del sistema electoral para

---

<sup>23</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009, p. 225 “Entre abril y octubre de 2008, varios Grupos parlamentarios presentaron hasta seis proposiciones de ley para modificar distintos aspectos de la LOREG(...)Algunas de estas propuestas han sido recogidas por buena parte de los medios de comunicación (...)”

<sup>24</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010. pp. 89-133

hacerlas insignificantes, al contrario de lo que ha pasado hasta ahora. De forma análoga, los dos partidos mayoritarios, que han bloqueado hasta ahora la posibilidad de llevar a cabo una reforma de la ley electoral que beneficiara a las terceras y cuartas fuerzas, han perdido muchos apoyos. El fin de las mayorías absolutas en este nuevo contexto parece cierto, y queda por determinar si los partidos tradicionales, es decir, *PP* y *PSOE*, llegarán a gobernar en solitario aún en mayoría relativa como sucedió en otras ocasiones o si se verán forzados a cerrar pactos de gobierno con las formaciones emergentes. Éstas podrían forzarles a hacer concesiones siendo una de ellas el cambio del sistema electoral. Se abre, por tanto, una ventana de oportunidad en la consecución de este objetivo. Hay fuerzas que tradicionalmente han perseguido el cambio del sistema electoral, como *Izquierda Unida* y *Unión, Progreso y Democracia*. El movimiento 15 M, del que surgió *Podemos*, y *Ciudadanos* cuando su apoyo popular era menor, propusieron reformas del sistema electoral. Estudiaremos las diferentes propuestas de reforma de los partidos políticos y daremos una opinión sobre las mismas.

### 3. Las elecciones.

En el trabajo sobre Derecho parlamentario y electoral español que hemos asumido hay varios conceptos clave: *representatividad*, *governabilidad* y *legitimidad*. El proceso electoral ideal debería conformar una Cámara baja fuertemente representativa, reflejo fiel del voto depositado en la urna por el electorado, que representase proporcionalmente a las distintas formaciones políticas en las que éste se agrupa. Seguidamente, el Congreso debería ser capaz de no demorarse excesivamente en investir a un Presidente (99 CE), cuya tarea será formar un gobierno con elevado índice de gobernabilidad, es decir, capaz de tomar decisiones y elaborar sus políticas públicas con rapidez y eficacia.

Si el proceso electoral cumpliera a la perfección con ambas tareas, estaríamos frente a la creación de un legislativo y un ejecutivo en el que la concreción de los conceptos de representatividad y gobernabilidad, derivaría en un elevadísimo nivel de legitimidad. *Legitimidad* definida como consenso entre los miembros de la comunidad política y la ciudadanía para aceptar la autoridad del Gobierno cuando éste ejerce en su nombre la adopción y el control de políticas públicas.

Sin embargo, en nuestra opinión los antedichos conceptos clave no son, como afirman los autores de algunos de los manuales consultados como Eva Anduiza y Agustí Bosch<sup>25</sup>, así como María Vicenta García Soriano<sup>26</sup> generados por el propio proceso electoral. Según nuestro criterio tampoco es el sistema electoral, como afirman Francesc de Carreras y Josep M. Vallés<sup>27</sup>, el instrumento que produce estas cualidades en una democracia. Remitiéndonos al proceso electoral y subsiguiente creación del ejecutivo a los que nos referíamos en el párrafo anterior, constatamos el siguiente problema: los sistemas electorales –en cuanto elementos a través de los cuales se transforman votos en escaños- tienden a primar representatividad o gobernabilidad, siendo prácticamente imposible conseguir al mismo tiempo el máximo en ambos indicadores y, con ello, un sistema absolutamente legítimo. En nuestra opinión, todas las elecciones generan cierta dosis de representatividad y de gobernabilidad. Cuánto de cada uno de estos valores indirectamente proporcionales depende del sistema electoral escogido. Si se consigue un sistema electoral equilibrado - representativo a la par que dirigido a procurar unas buenas dosis de gobernabilidad- podremos hablar de un alto nivel de legitimidad.

### **3.1 Representatividad o proporcionalidad**

Las elecciones son un artificio de la democracia a gran escala. En ellas los electores votan y, a resultas de ello, son representados por unas centenas de Diputados que ocupan sus escaños como representantes de la voluntad política de la ciudadanía en la asamblea legislativa<sup>28</sup>. Debido al escaso coste para el ciudadano de participar en unas elecciones y a las facilidades

---

<sup>25</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. Ariel. 2012, p. 70 “Las elecciones (...) producen representación, gobierno y legitimidad

<sup>26</sup> GARCÍA SORIANO, M<sup>a</sup>V *Elementos de Derecho electoral*. Valencia. Tirant lo Blanch. 3<sup>a</sup>Ed, 2010 pp 19-20 “Las elecciones competitivas en un sistema democrático tienen como objeto la designación de los ciudadanos que se encargarán de ejercer el poder político en una comunidad, constituyéndose en el ritual ineludible para articular las ideas de representación, gobierno y legitimación”

<sup>27</sup> DE CARRERAS, F y VALLÉS, J.M. *Las elecciones*. Barcelona. Blume. 1977, p. 19 “¿Cuáles son las funciones que la teoría liberal atribuye a un sistema electoral?(...) producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación”

<sup>28</sup> RAE, D “Leyes Electorales y Sistema de Partidos Políticos”. Madrid. Citep. 1977, pp 22

que hay para que el representado vote<sup>29</sup>, muchas veces las elecciones son su única forma de participación política. Por lo tanto, son de importancia vital para conocer la voluntad política general; si no existiesen no dispondríamos<sup>30</sup>, de un método de agregación de las preferencias políticas de la ciudadanía que seleccionase a sus representantes.

El canal electoral es, según Anduiza y Bosch<sup>31</sup>, el único de los canales de participación política destinados a conectar a representantes y representados, que está abierto a todos los ciudadanos independientemente de que éstos ocupen un lugar sea entre las élites políticas y socioeconómicas o formen parte del canal organizativo por medio de alguna asociación. Huelga decir que las élites políticas y socioeconómicas comprenden un irrisorio porcentaje de la ciudadanía y en cuanto al canal organizativo, menos de la mitad de los adultos en España colaboran de cualquier forma con alguna asociación voluntaria, según Laura Morales y Fabiola Mota<sup>32</sup>. El *canal electoral* actúa como mecanismo de rendición de cuentas (*accountability*) del Gobierno frente a los electores y nexo que conecta a ambos. Durante la campaña previa a la cita en las urnas, se intensifica de forma muy importante la comunicación entre políticos, partidos y ciudadanos, acercamiento que es bueno para mejorar la representatividad del sistema<sup>33</sup>.

La representatividad se ha conectado en gran medida con la proporcionalidad: un Congreso representativo es aquel que representa fielmente en escaños el voto de la ciudadanía; que no sobrerrepresenta o infrarrepresenta a ningún partido, sino que el número de escaños que percibe cada uno es proporcional con el número de votos que ha obtenido. Sin embargo, el paso de conversión desde votos a escaños no se realiza por medio de las elecciones, que son el canal de participación política que permite medir en votos cuál es la voluntad política general. Esta conversión la realiza el sistema electoral, y en función de cómo sea éste traducirá

---

<sup>29</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. Ariel. 2012 pp 26-31

<sup>30</sup> PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Marcial Pons, 12ªEd, 2010, pp 536-537

<sup>31</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Op. Cit.*

<sup>32</sup> MORALES, L y MOTA, F. “Participación social y capital social. El asociacionismo en España” en FONT, J y TORCAL, M y MONTERO, J.R. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 2006. pp 82-84

<sup>33</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Op. Cit.* p. 74

fielmente los votos en escaños o no. *Representatividad y proporcionalidad* están estrechamente vinculados, puesto que un sistema electoral proporcional que traduzca fielmente votos a escaños será representativo de la opinión ciudadana.

### **3.2 Desempeño**

En nuestro país, la participación ciudadana por medio de elecciones generales se produce cada cuatro años y permite conformar una nueva voluntad política general que la represente en el Congreso de los Diputados<sup>34</sup>.

Lo que determinará que los Diputados sean reelegidos entre una legislatura y la siguiente es el desempeño de los partidos políticos durante el ciclo electoral, y fundamentalmente el desempeño del partido mayoritario en el Congreso. Hacemos esta afirmación porque hasta ahora ha sido el partido mayoritario en el Congreso y sus miembros los que han ocupado el Gobierno en su totalidad, a excepción de algunos tecnócratas que no pertenecían al partido. Gobierno escogido por el candidato que, habiendo recibido la confianza de la Cámara, se convierta en Presidente, según el artículo 99.2.3 CE.

El mensaje del votante en las Elecciones Generales suele ir dirigido por tanto, como señalan Lluís Orriols y Guillem Rico<sup>35</sup>, al gobierno, formado por el grupo mayoritario que ocupa los asientos azules en la Cámara baja. En parte, el motivo por el que partido mayoritario en el Congreso y Gobierno sean correlativos es que el sistema electoral español favorece la creación de las llamadas *mayorías prefabricadas*; y también un sistema de partidos bipartidista imperfecto en el que UCD, PSOE y PP han concentrado tradicionalmente la mayoría de los escaños. Los gobiernos en España han sido siempre monocolors de uno u otro de estos partidos, tanto cuando éstos contaban con mayoría relativa como indudablemente

---

<sup>34</sup> GARCÍA SORIANO, M<sup>a</sup>V (3<sup>a</sup>Ed, 2010). *Elementos de Derecho electoral*. Valencia. Tirant lo Blanch, p, 23

<sup>35</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A; ORRIOLS, L; RICO, G. *Elecciones generales 2011*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 2014, pp 63 y ss. Un buen ejemplo de esto es el Gobierno de Jose Luís Rodríguez Zapatero durante su segunda legislatura, en el que el llamado giro antisocial del ejecutivo y la mala marcha de la economía cristalizaron en un fuerte voto de castigo a este partido, que dio lugar a la pérdida de 4,4 millones de votos.

cuando gozaban de mayoría absoluta. Así pues, los gobiernos en España hasta día de hoy han estado integrados por UCD 1977-1979, PSOE 1982-1986-1989-1993-2004-2008, y PP 1996-2000-2011.

### **3.3 Gobernabilidad**

Entendemos *gobernabilidad* como la capacidad que tiene un gobierno para llevar a cabo sus políticas y tomar decisiones con eficacia, sin encallarse en el debate parlamentario o tener que llegar a pactos continuamente dentro de la Cámara para poder desarrollar sus políticas. El desarrollo de éstas es importante porque para evitar el castigo del electorado, el partido en el Gobierno deberá desarrollar su acción de gobierno en comunión con su programa electoral en la medida de lo posible. No estará, sin embargo, obligado a cumplir sus promesas electorales u obedecer directamente a los representados, dado que el mandato imperativo está prohibido en nuestro sistema, según el artículo 67.2 de la Constitución Española. Por eso, Javier Pérez Royo<sup>36</sup> afirma que “las elecciones sirven más para decidir quién gobierna que cómo debe hacerlo”, ya que los programas electorales de los partidos y candidatos no son compromisos vinculantes.

Sin embargo, nos quedamos con la primera parte de la frase, las elecciones están previstas para decidir quién gobierna. Las elecciones, no sirven, por tanto, sólo para representar al conjunto de la población en el Congreso de los Diputados mediante los diversos partidos. Para Douglas Rae<sup>37</sup>, “una elección es menos una cuestión de diseñar un retrato que de resolver una decisión, menos una cuestión de reproducir diferencias que de dirigir los asuntos del país, menos una cuestión de parecer que de hacer”.

Para Joseph A. Schumpeter, por otra parte, desde su visión de la democracia elitista y alejada de la ciudadanía, el propósito perseguido con el proceso electoral sería únicamente la selección de equipos de gobierno mediante la exclusión de los aspirantes no seleccionados<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Marcial Pons. 12ªEd, 2010, pp. 536 y ss

<sup>37</sup> RAE, D y RAMÍREZ, V. *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid. McGraw-Hill. 1993, p, 19.

<sup>38</sup> DEL ÁGUILA, R y VALLESPÍN, F. *La democracia en sus textos*. Madrid. Alianza Editorial. 1998, pp. 197 y ss.

Igualmente, según Rae<sup>39</sup>, una elección es una contienda por el derecho a gobernar, y en esta lucha debe haber uno o pocos ganadores. Este aislacionismo de los gobernantes, continúa, posibilita hacerles responsables de sus errores y delitos; es decir, la rendición de cuentas. Cuando varios partidos forman gobiernos en coalición, la responsabilidad por los errores derivados de la actuación del ejecutivo se diluye y es difícil desentrañar cuáles son las responsabilidades de cada partido concreto.

#### 4. El sistema electoral

Las elecciones son un marco en el que celebrar la democracia mediante el ejercicio del derecho al sufragio por parte de la ciudadanía para elegir a sus representantes. Son también un nexo entre representantes y representados<sup>40</sup>. Sin embargo, con la emisión del voto se entra en una competición, si bien pacífica y ordenada, pero una competición regulada, como escribía Max Weber, por el poder<sup>41</sup>. Lo que la ciudadanía reclama no es sólo estar representada en sus diversas facetas por los diferentes partidos políticos, sino que éstos asuman su responsabilidad cuando gobiernen y tomen decisiones en la adopción y el control de las decisiones públicas por la ciudadanía.

Como hemos visto, las elecciones son el agregador de voluntades políticas individuales que, a través del canal electoral, conforma la voluntad política colectiva. Este canal se caracteriza por derechos de participación formalizados y reglas estandarizadas de representación<sup>42</sup>;

---

<sup>39</sup> RAE, D y RAMÍREZ, V. *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid. McGraw-Hill. 1993. p, 20.

<sup>40</sup> DE CARRERAS, F y VALLÉS, J.M . *Las elecciones*. Barcelona. Blume. 1977, pp, 27-28

<sup>41</sup> WEBER, M. *Conceptos sociológicos fundamentales*. Madrid. Alianza Editorial 2006, pp 1918-1920  
“Llamamos *lucha* a una relación social en cuanto que su acción se guíe por la intención de imponer la propia voluntad en contra de la oposición del o de los *partner*. (...) A la lucha pacífica la llamamos ^competencia^ si se realiza como una competición formalmente pacífica por disponer de oportunidades a las que también aspiran otros. Llamamos ^competencia regulada^ a una competición en la medida en que dirija sus objetivos y sus medios por un orden”.

<sup>42</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. Ariel, 2012 pp 64-65



funciona con unas reglas y un procedimiento. Este procedimiento, reconocido en las normas de una organización o colectividad, y destinado a crear jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral, no es otro que el sistema electoral<sup>43</sup>. Éste es una parte importante del derecho electoral y permite designar titulares de poder de acuerdo a la voluntad ciudadana, de forma que el Congreso de los Diputados sea una suerte de representación política en miniatura de la sociedad. Aunque sí que es cierto que hay sistemas electorales que se asemejan a este modelo de espejo primando ante todo la representatividad, a nuestro juicio el sistema electoral es un proceso de *simplificación social*. En España el sistema electoral mediante los correctivos mayoritarios a los que hemos aludido anteriormente provoca que algunos partidos, especialmente partidos minoritarios de ámbito nacional, se vean infrarrepresentados. El sistema, sin embargo, sobrerrepresenta a los partidos hegemónicos y posibilita, por tanto, la creación de mayorías prefabricadas que hacen más simple y gobernable el día a día parlamentario.

Sería disfuncional, por ineficiente, que la Cámara reprodujese fielmente el apoyo electoral de cada partido mermando la gobernabilidad. Por tanto, en nuestra opinión, el sistema electoral debe velar por ambos valores, representatividad y gobernabilidad, y la única forma de hacerlo es reduciendo la complejidad social<sup>44</sup>. En esta misión el sistema electoral se ve ayudado por el sistema de partidos. Los partidos políticos son el primer instrumento de reducción de la complejidad social. Son esenciales en la arquitectura constitucional pues, a través de ellos, se hace manejable la oferta electoral y se decide quiénes van a competir<sup>45</sup>. De este modo, el ciudadano debe decidir qué partido representa en mayor medida su voluntad política. Los partidos actúan como aglutinadores de dichas preferencias y se lanzan a la competición electoral con la intención de hacerlas valer. De esta forma, la voluntad política individual pasa por un primer tamiz, repartiéndose entre los distintos partidos políticos; el segundo es el del sistema electoral.

Si los partidos políticos seleccionan quiénes van a competir, el sistema electoral hace manejable la decisión del cuerpo electoral, es decir, de los votantes, y decide quiénes van a

---

<sup>43</sup> PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Marcial Pons, 12ª Ed, 2010, p, 539

<sup>44</sup> PÉREZ ROYO, J. *Op. cit.*, p. 38 y ss.

<sup>45</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. *Sistema electoral, partidos políticos y Parlamento*. Madrid. Colex, 2ª Ed, 2008, pp. 54-55

gobernar. Por lo tanto, hacemos nuevamente especial hincapié en la gobernabilidad. Con este objeto -procesar la decisión del cuerpo electoral y diseñar una Cámara baja de la que pueda surgir un gobierno- el sistema electoral selecciona un número mayor o menor de escaños a cubrir, los reparte en circunscripciones electorales y establece una fórmula para asignarlos. Asimismo, fija la barrera electoral para que no tengan opción de entrar en el reparto de escaños partidos demasiado minoritarios, y establece la modalidad de voto. Mediante estas barreras, el sistema electoral, en su proceso de *reducción de la complejidad social*, elimina de la competición electoral opciones legítimamente escogidas por los ciudadanos. En caso de que la simplificación sea excesiva y la Cámara baja no represente a la sociedad, el sistema sufrirá una crisis de legitimidad. Sin embargo, ésta también será puesta en tela de juicio en caso de que, por ser demasiado inclusivo, dando cabida a muchas formaciones políticas, la Cámara baja sea ingobernable por exceso de complejidad.

Lo cierto, según Francesc de Carreras y Josep M.Vallés, es que el sistema electoral es, al mismo tiempo, “un medio de acceso al poder y un obstáculo para su eficaz ejercicio”<sup>46</sup>. De esta forma, cuanto más facilite el sistema electoral la entrada de grupos en el parlamento, mayor será el obstáculo que deban superar éstos para ejercer el poder de forma efectiva. Lógicamente a la inversa, cuanto más difícil sea la entrada de los partidos políticos en el parlamento más fácil les será a éstos, con una competencia menor en la cámara, gobernar dentro de la misma. El segundo caso se correspondería con el modelo mayoritario Westminster británico, que prima más la gobernabilidad del sistema, y el primero con el modelo belga que favorece la proporcionalidad y la representatividad en mayor medida. A continuación veremos a cuál de estos dos modelos contrapuestos se parece en mayor medida el sistema español<sup>47</sup>.

## 5. El sistema electoral español

---

<sup>46</sup> DE CARRERAS, F y VALLÉS, J.M. *Las elecciones*. Barcelona. Blume. 1977. p. 19

<sup>47</sup> PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Marcial Pons, 12ªEd, 2010, pp. 538-540

En España era muy importante hallar un buen sistema electoral. Según Pérez Royo<sup>48</sup>, para los países como el nuestro en los que se han producido rupturas del régimen constitucional, son recomendables sistemas electorales proporcionales, que reduzcan en menor medida la complejidad social. Por otra parte, para Moreno y Colino<sup>49</sup> eran las nacionalidades históricas que había que acomodar las que justificaban el sistema electoral proporcional.

El Gobierno franquista que promulgó la Ley Para la Reforma Política 1/1977 de 4 de enero en el contexto de una transición negociada creó un sistema proporcional; aunque tanto en el artículo 2 de la norma como en su disposición transitoria primera, se introdujeron -Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977- correctivos mayoritarios: fijar la provincia como circunscripción electoral y establecer un número inicial de diputados de 2 por provincia y el resto por tramos de población. Fijar el tamaño de diputados de la Cámara en 350. Establecer un porcentaje de votos mínimo o barrera del 3% por circunscripción para acceder al reparto de escaños. Además, se acordó que las listas de candidatos habrían de ser cerradas y bloqueadas y que la fórmula que se recoge para el reparto de escaños sería la proporcional de D'Hondt.

Llegada la democracia nuestra Constitución refrendó las anteriores normas en su texto - artículo 68-, fijando que la magnitud de la cámara se situase entre los 300 y los 400 diputados (68.1), la provincia como circunscripción, un mínimo de diputados para cada una (68.2), y una ley electoral proporcional (68.3). Más adelante el artículo 81.1 -que establecía la exigencia de que la ley que regulase el régimen electoral tuviese el rango de orgánica- daría lugar a varias sentencias del Tribunal Constitucional. Éstas forzarán que el Real Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977, que se hizo con carácter transitorio para regular las primeras elecciones pero que había superado las dos siguientes diese paso a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG). La LOREG mantuvo los elementos ya citados, concretando las horquillas del marco constitucional:

- Se mantiene en 350 el número de diputados. 162.1

---

<sup>48</sup> PÉREZ ROYO, J. *Op. cit.* p. 538. “Aquellas sociedades en las que se han producido graves rupturas en la vigencia del régimen constitucional han optado por un sistema de menor reducción de la complejidad social como es el sistema proporcional”

<sup>49</sup> MORENO, L Y COLINO, C. Kingdom of Spain en *A Global dialogue on Federalism. Volume 7*. London. Forum of Federations. 1999, pp. 299 y ss

- Se establece el mínimo por provincia en dos diputados. Salvo para Ceuta y Melilla con uno. 162.2
- Se fija la barrera del 3% para el acceso al reparto de escaños 163.1.a)
- Se utilizará la fórmula D'Hondt 163.1.c)
- Listas cerradas y bloqueadas. 163.1.e)

Los anteriores correctores del sistema proporcional inicialmente establecido en el marco constitucional provocan, según Alberto Penades<sup>50</sup>, que nos encontremos frente a tres subsistemas dependiendo de la magnitud de la circunscripción. Los sistemas serían mayoritarios en las circunscripciones pequeñas con 5 escaños o menos; proporcional corregido en las circunscripciones medianas en las que se reparten entre 6 y diez escaños y puramente proporcionales en aquellas circunscripciones con una magnitud mayor.

## 6. El rendimiento del sistema electoral español

Anteriormente hemos aceptado la definición del sistema electoral como “conjunto de procedimientos y mecanismos institucionales por los que los votos se traducen en escaños y los escaños se asignan a los partidos contendientes”<sup>51</sup>. Cuando hablamos del *rendimiento* del sistema electoral estamos haciendo referencia como valor último a la *legitimidad* del sistema. La cual deriva, como venimos argumentando, de las cuotas de representatividad y legitimidad alcanzadas tras las elecciones. La primera cuota, la de *representar* a los ciudadanos, es algo que puede calibrarse a través del indicador de la proporcionalidad alcanzada. La segunda función consiste en procurar la *governabilidad* del sistema siendo condición básica para ello lograr la estabilidad suficiente como para permitir al ejecutivo llevar a cabo sus políticas. La tarea que acometeremos a continuación será la de sintetizar el rendimiento del sistema electoral español desde el punto de vista de los diferentes partidos políticos y de algunos

---

<sup>50</sup> PENADES, A. “El sistema electoral español” en *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos. 1999, pp, 289 y ss.

<sup>51</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009, p.226.

destacados politólogos. Indicaremos sus rendimientos positivos y negativos. Estarán presentes *cinco elementos o componentes básicos* que deben ser considerados, y sobre los que de hecho los políticos y los analistas debaten: tamaño de los Parlamentos, división del territorio nacional en circunscripciones, fórmula electoral para la traducción de los votos en escaños, establecimiento de umbrales mínimos para acceder al reparto de escaños, y formas de las candidaturas.

### **6.1 Los rendimientos positivos que ha producido el sistema electoral**

Nuestro sistema, opinan Rae y Ramírez<sup>52</sup> “parece un ejemplo claro a imitar: la duración media de los gobiernos es elevada y existe alternancia de partidos diferentes. Además, una pluralidad de partidos consiguen representación, tanto de índole estatal como autonómica”. Parece, pues, que el sistema combina bien *representatividad* -en tanto que encontramos tanto grandes partidos nacionales como partidos autonómicos y pequeños partidos nacionales en el Congreso- con *governabilidad*, pues se ha conseguido una gran estabilidad en las legislaturas. Éstas han podido ser llevadas a término por ejecutivos monocolor de los dos grandes partidos, PSOE y PP, y antes UCD.

La paradoja, dicen Montero y Riera<sup>53</sup>, es que pese al éxito ampliamente reconocido del sistema –estable, eficaz en la gestión, representativo en alta medida de las preferencias del electorado-, el debate sobre el mismo y las peticiones de reforma se plantean continuamente.

En 1998 se celebró una mesa redonda en la que representantes de diversos partidos (PP, PSOE, IU, Coalición Canaria, CiU) se pronunciaban sobre el rendimiento del sistema electoral con motivo de unas jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Su valoración era mayoritariamente aprobatoria. De forma gráfica, Luis Mardones, de Coalición Canaria, decía que había que “dejar las cosas como están, salvo retoques

---

<sup>52</sup> RAE, D y RAMÍREZ, V. *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid. McGraw-Hill.1993, p. 51

<sup>53</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009 p. 227.

intrascendentes”<sup>54</sup>. Los analistas Montero y Riera afirmaban que “el sistema actual ha funcionado razonablemente bien al propiciar una moderada fragmentación partidista y al favorecer la formación de gobiernos estables y duraderos”<sup>55</sup>. Y Martínez-Pujalte sintetizaba el éxito del sistema electoral por su carácter representativo del cuerpo electoral.

## 6.2 Los rendimientos negativos que ha producido el sistema electoral

Ahora bien, Martínez-Pujalte señalaba como deficiencia del sistema que “la composición del Congreso de Diputados no ha reflejado con plena fidelidad la correlación de fuerzas políticas existente en el cuerpo electoral”<sup>56</sup>.

Por su parte, Montero y Riera se refieren especialmente a la *desproporcionalidad* del sistema entendida como “la desviación existente entre el porcentaje de votos y de escaños de un partido”<sup>57</sup>. Pues bien, a su juicio, tal desproporcionalidad tiene como *consecuencias mecánicas* la tendencia a la fusión o coalición de partidos pequeños, la importancia estratégica de los partidos nacionalistas, y la confección de mayorías manufacturadas o prefabricadas. Y como *consecuencias psicológicas*, la penalización de los partidos pequeños por el efecto del voto estratégico, dándose la paradoja de que en el ámbito nacional se producen incentivos contra la fragmentación mientras que ésta no es castigada en el ámbito autonómico<sup>58</sup>

---

<sup>54</sup> PAU I VALL, F (Coord). *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. 1999. Pamplona. Aranzadi. p. 552.

<sup>55</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009 p. 261.

<sup>56</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010. Página, 49.

<sup>57</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009 p. 261.

MONTERO, J.R y RIERA, P. *Op cit.* p, 234.

<sup>58</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. *Op.cit.* p, 240.

Sin embargo, Martínez-Pujalte hacía una valoración de la desproporcionalidad que la convierte más en positiva que en negativa. En efecto, a su juicio, la *sobrerrepresentación* contribuye a la consolidación de un sistema de partidos en el que las dos principales formaciones políticas suman conjuntamente más de las tres cuartas partes del electorado de modo que se evita la excesiva atomización. Por otra parte, las formaciones políticas con implantación territorial y voto concentrado en una determinada Comunidad Autónoma tienen una ligera sobrerrepresentación que se podría corregir. Lo que sí se da, en su opinión, como deficiencia del sistema, es la *infrarrepresentación* de las fuerzas políticas de ámbito nacional distintas de los dos principales partidos<sup>59</sup>.

A continuación, concretaremos las diversas críticas al sistema electoral español.

### **6.2.1 Sesgo mayoritario**

Sobrerrepresentación de los dos principales partidos. Siendo las causas, a juicio de Martínez-Pujalte, las siguientes: a) peso electoral conjunto de los primeros partidos; b) distancia entre ellos y el porcentaje de votos obtenidos por las fuerzas políticas que no alcanzan representación parlamentaria. Esto es lo que Montero y Riera definen como *sesgo mayoritario*. Sin embargo, a pesar de que éste -beneficiando tradicionalmente a UCD, PSOE y PP- indudablemente existe, no se debe únicamente a la posición de los dos partidos hegemónicos en el sistema de partidos o a la competitividad entre ellos, sino también a la fórmula D'Hondt, que facilita que éstos obtengan representación y a la escasa magnitud de las circunscripciones. Ya hemos visto que hay tres subsistemas electorales, pues bien, en las circunscripciones de magnitud pequeña el sistema es mayoritario y los escasos escaños que se reparten los obtienen las fuerzas mayoritarias.

### **6.2.2 Sesgo conservador**

---

<sup>59</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010. pp. 52-54.

Este sesgo se da por la sobrerrepresentación de las circunscripciones menos pobladas<sup>60</sup>, que es a su vez causada por el elevado mínimo de dos diputados atribuido a cada provincia (162.2 LOREG). A juicio de Martínez-Pujalte, la sobrerrepresentación favorece a la formación política situada a la derecha como consecuencia de la distribución territorial del voto. Efectivamente, tradicionalmente la derecha ha concentrado más el voto en las zonas rurales, menos pobladas, mientras que la izquierda lo ha hecho más en las zonas industriales. Esto contribuye a dotar de un sesgo conservador al sistema electoral español.

### **6.2.3 Diferencia entre fuerzas políticas nacionales y fuerzas políticas territoriales**

Desequilibrio entre los partidos nacionales minoritarios respecto a las fuerzas políticas de implantación territorial; proporcionalidad inversa: “a fuerzas políticas que obtienen más votos que otras en el conjunto de la votación nacional les asigna menos escaños que a éstas”<sup>61</sup> (ej, IU). Consecuencia: este desequilibrio permite a los partidos nacionalistas jugar fácilmente un papel de “bisagra”, al encerrar estos partidos lo que Sartori<sup>62</sup> llamó “potencial de coalición o chantaje”, pues son determinantes a la hora de pactar con el partido mayoritario para que éste saque sus políticas adelante. Éste es, afirma Martínez-Pujalte, el verdadero beneficio que resulta del sistema electoral para los partidos nacionalistas. Por eso, en su opinión, habría que corregir e introducir un cierto reequilibrio entre la posición de los partidos con implantación territorial y los partidos minoritarios de ámbito nacional. Pues, aunque el sistema electoral es equidistante y ni sobrerrepresenta ni infrarrepresenta a estos partidos, el hecho de que concentren su voto en ciertas circunscripciones hace posible que tengan mayores cuótas de poder que otros partidos, especialmente en pequeñas circunscripciones.

### **6.2.4 Malapportionment**

---

<sup>61</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, p. 53

<sup>62</sup> SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza Editorial. 2002, p. 279 y ss.



Desigualdad y desproporción en la representación de las diversas provincias. Con ello, se vulnera flagrantemente, piensa Martínez-Pujalte, el principio de igualdad de sufragio<sup>63</sup>. Al ser la circunscripción territorial la provincia, las circunscripciones con menor número de escaños son las más sobrerrepresentadas, mientras que las circunscripciones con mayor número de escaños, y por tanto más proporcionales, son las menos representadas<sup>64</sup>. La causa del *malapportionment* es el elevado mínimo de diputados por provincia y el bajo número de escaños a repartir en la Cámara, que provocan, por ejemplo, que el número de votos necesarios para conseguir un escaño sea menor en Soria que en Madrid.

### **6.2.5 Castigo a los pequeños partidos de ámbito nacional**

Desproporcionalidad en la representación parlamentaria de las distintas fuerzas políticas. Se favorece a los partidos grandes y se perjudica a los pequeños. Los partidos minoritarios de ámbito nacional con apoyo electoral disperso en el conjunto del Estado generan un notable volumen de votos inútiles<sup>65</sup>; votos que se van, decía en 1999, Luis Mardones, de Coalición Canaria, directamente a la “papelera”<sup>66</sup>. Las causas de ello son la pequeña magnitud de la circunscripción, el escaso número de escaños a repartir, 350 según la LOREG, 162.1 y la fórmula D’Hondt, 163.1.c)

### **6.2.6. Listas cerradas y bloqueadas**

Control absoluto de los partidos políticos en la confección de las candidaturas. Según Mardones, de Coalición Canaria, esa sería una de las causas que no contribuyen a conectar a los electores con sus elegidos<sup>67</sup>. Como posible corrección se ha planteado la posibilidad de

---

<sup>63</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, pp. 56-57.

<sup>64</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Op.cit.* pp, 58

<sup>65</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Op.cit.* p. 53

<sup>66</sup> PAU I VALL, F (Coord). *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona.Aranzadi. 1999. p. 554.

<sup>67</sup> PAU I VALL, F (Coord) (1999). *Op.cit.* p, 553.

listas abiertas o desbloqueo de las listas. En la mesa redonda, y con excepción de Izquierda Unida, se consideraba este tema como irrelevante. De modo más taxativo, Martínez-Pujalte, negaba el sentido de esa posibilidad por cuanto los ciudadanos votan *programas* de gobierno. Además, a su juicio, esa posibilidad no sería usada por los electores y, tendría consecuencias negativas: faccionamiento, actuación de grupos de presión<sup>68</sup>.

## 7. ¿Por qué el sistema nunca se ha reformado?

Montero y Riera consideran altamente improbable que se produzca una modificación del sistema electoral español por tres razones.

La primera reside en que parece existir un *amplio consenso*, entre las élites y entre los ciudadanos, de que el sistema electoral ha funcionado razonablemente bien. Así se expresaba en la mesa redonda citada anteriormente con la excepción de Izquierda Unida que criticaba la desproporcionalidad del sistema.

La segunda razón consiste en que *los partidos con capacidad para emprender una reforma significativa de los elementos del sistema electoral carecen de incentivos para hacerlo* puesto que, gracias al sistema, reciben más escaños de los que les corresponderían en virtud del porcentaje de voto que obtienen. El hecho de que UCD y PSOE -y más adelante PP y PSOE- fuesen los principales beneficiados de un sistema electoral creado a su medida en 1977 mediante un pacto que marginaba al resto de partidos políticos -claro ejemplo de *cartelización política*. Huelga decir que cumplieron su objetivo, dado que desde entonces hasta ahora todo ha transcurrido en este *turnismo pacífico*<sup>69</sup>, en el que se han sucedido gobiernos monocolor de ambas formaciones, primero entre UCD y PSOE y a partir de 1996 entre PP y PSOE. Entretanto, han sido fuerzas de ámbito nacional -tradicionalmente *Izquierda Unida* y luego *Unión, Progreso y Democracia*- quienes han llevado, tal y como veremos más adelante,

---

<sup>68</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010. pp, 62-63.

<sup>69</sup> Usamos esta expresión, *turnismo pacífico*, para expresar que esta situación recuerda de forma inevitable al denominado Pacto de El Pardo (1885) entre Cánovas y Sagasta, referente clave del bipartidismo en España.

propuestas de reforma del sistema electoral al congreso, intentando luchar contra su desproporcionalidad y los demás efectos negativos comentados anteriormente.

En tercer lugar, la reducción en alguna medida del nivel de desproporcionalidad del sistema electoral se haría a costa de incrementar ligeramente el índice de fragmentación partidista en el Congreso de los Diputados<sup>70</sup>.

## 8. Propuestas de reforma

Una vez constatadas las deficiencias del sistema electoral es lógico plantear posibles reformas. En la mesa redonda de 1998 citada el Diputado del Partido Popular Luis de Grandes sintetizaba la cuestión preguntándose por la posibilidad de diseñar un nuevo sistema electoral que procurase estabilidad y proporcionalidad al tiempo que facilitase la formación de mayorías de gobierno que refuercen la legitimidad del sistema democrático<sup>71</sup>. Todos los intervinientes estaban de acuerdo en que la reforma habría de hacerse por amplio consenso.

Por su parte, Martínez-Pujalte, considera que el objetivo de lograr mayor proporcionalidad no puede ir en detrimento del funcionamiento estable de las instituciones. De ahí que las modificaciones posibles debieran limitarse a barreras electorales, circunscripciones y fórmulas de reparto<sup>72</sup>. A su juicio, las *propuestas posibles*, constitucionales (coincidentes con las expresadas en 1998 por De Grandes) podrían ser: ampliar el número de diputados hasta 400; reducir de dos a uno el número de diputados fijos por provincia; cambiar el método de atribución de escaños y aplicar la regla Sant Laguë, más proporcional, en lugar de la regla d'Hondt; y finalmente modificar los tipos de lista electoral pasando a listas abiertas o desbloqueadas.

---

<sup>70</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. (2009). “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009 p, 265.

<sup>71</sup> PAU I VALL, F (Coord). *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona.Aranzadi. 1999. p. 532.

<sup>72</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, p. 62

## 8.1. Tres ejes de reforma

Seguiremos a continuación básicamente las propuestas esenciales a juicio de 4 realizando algunos complementos o, según el caso, precisiones.

La principal reforma consistiría en *modificar el sistema de distribución de escaños por circunscripciones reduciendo a uno el mínimo por circunscripción*. Con ello se corregiría la desproporción en la representación de las provincias y el valor en votos del escaño en cada una, es decir, se corregiría el *malapportionment* y se mejoraría la proporcionalidad<sup>73</sup>. Montero y Riera cuentan cómo también UPyD pedía la reducción a un mínimo por circunscripción<sup>74</sup>. Por el contrario, De Grandes del *Partido Popular* decía en 1998 que esa propuesta podría “provocar ronchas en los distritos pequeños, que son la mayoría, e incluso derivar en movimientos provincialistas de defensa del núcleo inmediato”<sup>75</sup>. En sentido contrario, Izquierda Unida decía que el mejor sistema electoral existente en España es el europeo: vota toda España, se dividen los votos y se atribuyen los escaños en función proporcional de todos<sup>76</sup>. Por el contrario, Iñaki Inasagasti del *PNV* consideraba que en las elecciones para el Parlamento Europeo la circunscripción no debía ser estatal al tratarse de un estado autonómico descentralizado<sup>77</sup>.

La segunda reforma sería *forjar un mecanismo de igualación consistente en reservar un total de 50 escaños para su asignación a listas nacionales*<sup>78</sup>. Esto también lo defendían en 1998

---

<sup>73</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Op.cit.* pp, 84.

<sup>74</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. (2009). “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009 p, 254.

<sup>75</sup> PAU I VALL, F (Coord) *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona.Aranzadi. 1999. p, 534.

<sup>76</sup> PAU I VALL, F (Coord) (1999). *Op.cit.* p, 544.

<sup>77</sup> PAU I VALL, F (Coord) (1999). *Op.cit.* p, 551.

<sup>78</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis (2010). *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, p. 85.

*Izquierda Unida y Convergencia i Unió*<sup>79</sup>. Daría lugar a un Congreso con 400 Diputados. Con ello, se reduciría el impacto de la desigualdad territorial del voto al asegurar que, al menos respecto una parte de los electos, todos los votos de los españoles cuenten por igual; se reforzaría el carácter nacional de la elección del Congreso de los Diputados. Se mejoraría la proporcionalidad.

La tercera reforma afecta a las *listas electorales*. Montero y Riera constatan cómo el PCE hizo desde los años ochenta de la reforma electoral uno de sus temas programáticos: pidió la *eliminación de las listas bloqueadas*. También lo pidió UPyD.

La cuarta reforma concierne a la fórmula electoral empleada para la traducción de los votos en escaños. Martínez-Pujalte propone el *cambio en la fórmula electoral para pasar de la fórmula d'Hondt a la fórmula Sainte-Laguë corregida, ya que mejora la proporcionalidad*. Sin embargo, se mantendría la fórmula d'Hondt para la asignación de los 50 escaños nacionales evitando que formaciones políticas con presencia global poco significativa accedieran al reparto de puestos por esta vía<sup>80</sup>.

## **8.2 Partido Popular**

El *Partido Popular* defendió en sus orígenes un sistema mayoritario, pero tras comprobar que el sistema electoral proporcional corregido le venía especialmente bien por ser un partido grande y además de derechas, beneficiándose de los sesgos tanto mayoritario como conservador, se adaptó al sistema vigente. Ésta puede ser la razón por la que no haya realizado ninguna propuesta de reforma, si bien insiste en que cualquier propuesta que se haga debe ser constitucional, es decir, entrar dentro de los márgenes establecidos en el artículo 68 CE.

---

<sup>79</sup> PAU I VALL, F (Coord) (1999). *Op.cit.* pág, 543 y 548.

<sup>80</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, p, 86.

### 8.3 Partido Socialista Obrero Español

Este partido sí elaboró en 2006 una propuesta de reforma del sistema electoral por medio de la Fundación Alternativas<sup>81</sup>. Subrayaba tener en cuenta las distintas sensibilidades regionales existentes en España y consistía en pasar de tener 350 a 400 Diputados en la Cámara Baja, que se distribuirían provincialmente siguiendo un criterio estrictamente proporcional garantizando al menos dos diputados por circunscripción. Los Diputados se repartirían de acuerdo a la fórmula D'Hondt, tal y como ha venido sucediendo hasta el momento. Los restantes 50 diputados se podrían elegir en una única *circunscripción nacional* a la que accederían todos aquellos partidos que obtuvieran el 3%, repartidos esta vez mediante la fórmula Hare. Este sistema duplicaría las papeletas, disponiendo los ciudadanos de una papeleta para los diputados provinciales y otra para los diputados nacionales. Además proponía el sistema de voto preferencial, pudiendo los votantes eliminar a los candidatos menos preferidos; hasta cinco en la papeleta nacional y de uno a tres en la provincial.

Según el PSOE esta reforma aunque no corregiría excesivamente las desproporciones entre los escaños obtenidos por los partidos grandes, sí beneficiaría a los partidos nacionales minoritarios y a los partidos regionales o nacionalistas con amplio respaldo social. De esta forma, el sistema continuaría produciendo mayorías parlamentarias sólidas y gobernabilidad, y ganaría en representatividad. A ello ayudaría también la fórmula Hare; fórmula de resto mayor que reparte escaños según cocientes y es más proporcional que la fórmula D'Hondt. Por lo tanto, sin arriesgar en exceso su posición el PSOE daría cabida a nuevas fuerzas, por lo que es una propuesta inteligente que probablemente haría ganar en legitimidad a nuestro sistema.

### 8.4 Ciudadanos

Al contrario que el PSOE, las razones de Ciudadanos para llevar a cabo su reforma de la ley electoral son *restringir el poder de los partidos nacionalistas en el Congreso*, a los que se

---

<sup>81</sup> RUIZ-RUFINO. R. "La reforma del sistema electoral español en las elecciones al Congreso de los Diputados". *Fundación Alternativas*. 2006 ". Obtenida el 18 de mayo de 2015 de <http://www.march.es/ceacs/personal/personales/publicaciones.asp?id=2&Idioma=I>

acusa de chantajear y coaccionar permanentemente al Gobierno<sup>82</sup>. También proponen aumentar el número de diputados de la Cámara a 400. Los nuevos 50 representantes serían escogidos en lista nacional cerrada y bloqueada sobre la agrupación de restos de cada partido en las distintas provincias. Además, abrirían las listas electorales a través de la implementación del “voto preferente”

Esta ley electoral está claramente hecha ad hoc para Ciudadanos, dado que beneficiaría fundamentalmente a terceras y cuartas fuerzas nacionales que reciben un pequeño porcentaje de votos en todas las provincias, no llegando a obtener escaño en muchas. Sin embargo, sumando todos esos votos en principio “perdidos” tendrían opciones para hacerse con muchos escaños. Además, este sistema acabaría en parte con el voto estratégico o insincero, que es un efecto psicológico de nuestro actual sistema que hace mucho daño a las pequeñas fuerzas nacionales.

## **8.5 Podemos**

*Podemos* tiene su caldo de cultivo en el movimiento 15M surgido en el año 2011. Entonces<sup>83</sup> se hacía una dura crítica del sistema electoral considerándolo, en última instancia, no representativo como consecuencia de su sesgo conservador, el carácter de la provincia como circunscripción o el efecto pernicioso del voto útil. Proponían, sin llegar a hacer propuestas firmes, algunas ideas: fijar la cuota de las provincias en un diputado; ampliar su número a 400; que hubiera un mínimo de 50 diputados “estatales”; que el voto en blanco computara con hasta 10 escaños vacíos; usar el método de cálculo Hare/Hamilton; circunscripción única; fomento del uso de internet para promover la participación ciudadana.

Cuatro años más tarde, y a la espera del conocimiento del programa electoral de Podemos para las elecciones generales de 2015, cabe recurrir a lo dicho en las “Medidas para un proyecto de país. Elecciones autonómicas 2015”. El resultado es exiguo. Únicamente la propuesta 210 propone la “Creación de una Comisión de Peticiones. Para ello se habilitará de

---

<sup>82</sup> “Posicionamiento político. Reforma de la Ley electoral española”. Obtenida el 17 de mayo de 2015 <http://www.ciudadanos-cs.org/statico/pdf/manifiestos/PROPUESTA-REFORMA-ELECTORAL.pdf>

<sup>83</sup> “Crítica del actual sistema electoral y propuestas de cambio desde el 15 M”. Obtenida el 17 de mayo de 2015 de <https://n-1.cc/file/download/916269>

forma simbólica un escaño extra desde el que se puedan materializar las peticiones ciudadanas. Se trata de canalizar, por vía parlamentaria, las peticiones que solicite la ciudadanía, de forma individual o colectiva, directamente al Parlamento”.

Cabe sospechar cierta calculada ambigüedad al no pronunciarse explícitamente sobre la reforma del sistema electoral. En efecto, si alcanzaran sus expectativas de obtener hasta un 51% de los votos podría no interesarles cambiar el sistema electoral. Ahora bien, incluso en ese caso, una posible menor implantación en las áreas más despobladas podría beneficiarles y, en ese caso, podrían ser más favorables a una reforma del sistema.

## 8.6 Izquierda Unida

*IU* en 1993, 1996 y 2004 proponía la ampliación de la circunscripción electoral de la provincia a la comunidad autónoma<sup>84</sup>. Esto crearía distritos de magnitud grande, que no son perjudiciales para las terceras y cuartas fuerzas como los distritos pequeños. Sin embargo, esta propuesta exigía un cambio constitucional al que *IU* renunció.

El 3 de Diciembre de 2010 *IU* registró un texto alternativo a la reforma electoral<sup>85</sup> para acabar con una, a su juicio, alteración radical de la proporcionalidad que beneficia al bipartidismo. Esta reforma contemplaba, al igual que las dos anteriores, fijar el número de diputados del Congreso en 400, modificar a la baja el número mínimo de escaños por provincia para pasar de dos a uno, y cambiar la fórmula D'Hondt por la fórmula Hare, que el partido juzga más proporcional.

A nuestro juicio, esta fórmula derivaría en una mayor proporcionalidad y acabaría en cierta medida con el *malapportionment*, reduciendo las diferencias de valor de voto entre unas circunscripciones y otras. Sin embargo, *IU* ganaría más con la reforma que propuso en las Jornadas citadas de 1998, en la que defendía la necesidad de cambiar la circunscripción

---

<sup>84</sup> MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009 pp, 250 y 251.

<sup>85</sup>“Texto íntegro de la enmienda a la totalidad con texto alternativo para la reforma electoral”. Obtenida el 18 de mayo de 2015 de [http://izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/reforma.electoral.iu\\_.pdf](http://izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/reforma.electoral.iu_.pdf)



provincial por la circunscripción autonómica. Dentro de las reformas constitucionales sólo le quedaría bajar el umbral de voto del 3% para actuar sobre todos los elementos que persiguen una mayor proporcionalidad, algo que se propuso en las Jornadas citadas. De esta forma, el sistema ganaría en proporcionalidad, aunque la gobernabilidad podría verse dañada. Desde el punto de vista de la legitimidad probablemente ganaría en legitimidad de haberse aplicado cuando se propuso, antes de las elecciones de 2011, cuando el sistema era bipartidista y muy competitivo, pero en la actualidad con el sistema de partidos cambiante podemos dudar esto.

### **8.7 Unión, Progreso y Democracia**

Al igual que *IU*, *UPyD* denuncia la desproporcionalidad de un sistema que por anteponer “la representación provincial a la igualdad del valor del voto, favoreciendo exageradamente la representación de los partidos mayoritarios y regionales concentrados en algunas provincias” coincide con *Ciudadanos*, para quienes los nacionalistas también estaban claramente favorecidos por el sistema. Por todo lo anterior, sus propuestas son similares a las de ambos. Proponen un aumento del número de diputados de 350 a 400 y la sustitución de la fórmula electoral D’Hondt por otra más proporcional, como Hare. Sin embargo, la igualdad del valor del voto con *UPyD* es mayor que con todas las anteriores formaciones, dado que habría sólo un diputado mínimo por provincia, un total de 52, a los que se sumarán 198 que se distribuirían en proporción a la población oficial de cada circunscripción. Todos los restantes se elegirán en una circunscripción única de carácter nacional. Se suprimiría la barrera electoral del 3% de los votos válidos emitidos en la circunscripción.<sup>86</sup>

En nuestra opinión, la combinación de estas tres variables, sin duda, confecciona el sistema más proporcional e igualitario de todos los vistos hasta ahora, que pretende borrar las diferencias de valor de voto entre provincias y la propia importancia de la provincia como circunscripción. De hecho, tenemos dudas acerca de la constitucionalidad de la propuesta, dado que la circunscripción según la Constitución es la provincia (68 CE), y en el sistema que barajamos, la circunscripción provincial comparte protagonismo con una circunscripción única de carácter nacional. De todas formas, la idea de *UPyD* es hacer de la Comunidad

---

<sup>86</sup> “Ley electoral”. Obtenida el 18 de mayo de 2015 de <http://www.upyd.es/Ley-electoral>

Autónoma la provincia, lo que supondría un cambio constitucional. Este sistema correría el riesgo de ser demasiado inclusivo y proporcional, descuidando en exceso la gobernabilidad del país, si bien cuando *UPyD* lo propuso el sistema de partidos era bien diferente.

## **8.8 Partidos regionalistas**

En principio, los partidos de ámbito regionalista más significativos, *CiU* y *PNV*, han sido reticentes a aplicar una reforma del sistema electoral. Su negativa a acceder a las reiteradas propuestas de reforma de *UPyD*<sup>87</sup> e *IU* motivó que el portavoz de este grupo parlamentario, Gaspar Llamazares, afirmase que “hay que despejar las reticencias de *CiU* y *PNV*. No queremos restarles peso, sí a *PP* y *PSOE*, los grandes beneficiados”.<sup>88</sup> El *PNV* nunca ha presentado una propuesta de reforma, y al igual que *CiU*. Ambos partidos consideran que el sistema está funcionando bien, como vimos en las ponencias de la Mesa Redonda.

Tras la disolución de *CiU*, *Esquerra Republicana de Catalunya* toma relevancia en esta comunidad. Atendiendo a su propuesta de reforma, enunciada en el programa electoral de 2011, el partido sostuvo que “la legislación y el sistema electoral español han de tender hacia una representación proporcional”<sup>89</sup>. Es curioso que *ERC* defienda lo mismo que los pequeños partidos a nivel nacional, pero lo cierto es que busca adjudicar un mínimo de diputados a cada provincia en lugar de dos y rehacer los cálculos de la distribución de escaños por provincia en base a la población. Dado que *Esquerra* dentro de Cataluña es un partido fundamentalmente urbano, podría verse beneficiado por esta reforma.

---

<sup>87</sup> *PP*, *PSOE*, *IU* y *CiU* rechazan en el congreso abrir ahora la reforma del sistema de elección de los diputados. Obtenida el 19 de mayo de 2015 de <http://www.europapress.es/nacional/noticia-pp-psoe-ciu-pnv-rechazan-congreso-abrir-ahora-reforma-sistema-eleccion-diputados-20141007181520.html>

<sup>88</sup> “Tres grandes propuestas de cambio de la ley electoral”. Obtenida el 19 de mayo de 2015 de <http://www.publico.es/espana/tres-grandes-propuestas-cambio-ley.html>

<sup>89</sup> “*Esquerra republicana de Catalunya*. Eleccions a les Corts espanyoles”. Obtenida el 19 de mayo de 2015 de [www.esquerra.cat/infraestructures/e2011-programa.pdf](http://www.esquerra.cat/infraestructures/e2011-programa.pdf)

Por último, el Bloque Nacionalista Gallego apostó por ampliar el sufragio libre y secreto a los inmigrantes gallegos, que forman una parte importante de su censo, y Coalición Canaria y Bildu no tienen ninguna propuesta de reforma conocida.

Entre todos estos partidos es obligado decir que los partidos regionalistas obtienen en la Cámara baja un número de escaños aproximadamente acorde con el número de votos recibido. No se ven ni favorecidos ni perjudicados con el sistema, aunque luego sí que ganan mucho poder en el juego democrático como partidos “bisagra”.

## 9. Conclusiones

En su acepción más genérica, el término “democracia” se refiere al gobierno ejercido por el pueblo. Ahora bien, como ha escrito Sartori, la etimología del término debe verse concretada por la resolución de dos cuestiones esenciales: ¿quién es el pueblo? y principalmente ¿cómo se le atribuye el poder?, lo cual plantea<sup>90</sup>, la cuestión del sistema electoral. Nuestro país- es una verdadera democracia representativa, coherente con el concepto moderno de nación, como cuerpo de asociados que vive bajo una ley común y es representado por una misma asamblea legislativa<sup>91</sup>.

Ahora bien, cuando valoramos el sistema electoral español está en juego ante todo su *legitimidad*. La cual debe ser examinada analizando la concreción de dos conceptos clave: *representatividad* y *governabilidad*, y las cuotas que el sistema electoral provee de cada una.

De un lado, como afirman Subirats y Vallespín, representar consiste en hacer presente a alguien que está ausente<sup>92</sup>. Por ello, es fundamental que el Congreso de los Diputados refleje con la mayor fidelidad posible las expectativas que los ciudadanos expresan en las urnas. De otro lado, gobernabilidad, significa capacidad del Ejecutivo para tomar decisiones y elaborar sus políticas públicas con rapidez y eficacia, sin el continuo freno por parte del resto de partidos.

---

<sup>90</sup> SARTORI, G. *La democracia en treinta lecciones*. Madrid. Taurus, 2009, pp. 15-17 y 39-41.

<sup>91</sup> ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. Ariel, 2012, pp. 62-64.

<sup>92</sup> SUBIRATS, J y VALLESPIN, F. *España / reset. Herramientas para un cambio de sistema*. Barcelona, Ariel, pág, 49. 2015.

El problema reside en que representatividad y gobernabilidad son valores indirectamente proporcionales y dependientes de la situación en que se encuentre el sistema de partidos. Habitualmente, si la cuota de una de estas variables mejora, la de la otra empeorará. Podría ocurrir que un sistema más representativo en la medida en que permitiera la entrada en el poder legislativo de diversas sensibilidades existentes representadas por los partidos redundara, como resultado de la fragmentación del Parlamento<sup>93</sup>, en detrimento de la gobernabilidad. Por el contrario, un sistema mayoritario muy gobernable podría ser poco representativo al marginar sensibilidades políticas minoritarias.

Intentar lograr un equilibrio entre ambas variables es uno de los retos del sistema electoral concebido como ejercicio del derecho al sufragio por parte de la ciudadanía para elegir a sus representantes.

La valoración de ambos aspectos resulta del análisis del rendimiento del sistema electoral español. Para ello han de tenerse en cuenta los siguientes elementos: tamaño de los Parlamentos, división del territorio nacional en circunscripciones, fórmula electoral para la traducción de los votos en escaños, establecimiento de umbrales mínimos para acceder al reparto de escaños y formas de las candidaturas.

A este respecto, podemos decir que nuestro sistema electoral ha sido juzgado como *exitoso* en función de su estabilidad, eficacia en la gestión y representatividad. Sin embargo, han sido detectadas las siguientes *deficiencias*: a) favorece a los dos grandes partidos y a los nacionalistas; b) perjudica fuertemente a los partidos de ámbito nacional situados a partir de la tercera posición, los cuales difícilmente se convierte en “bisagras” al contrario de lo que ocurre con los nacionalistas<sup>94</sup>. Se produciría, pues, desproporcionalidad y con ello falta de fidelidad al cuerpo electoral.

---

<sup>93</sup> SUBIRATS, J y VALLESPIN, F. *Op.cit*, pág, 36. 2015.

<sup>94</sup> MARTÍNEZ-PUJALTE, Antonio-Luis . *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010, pp. 49-60

Como es natural, en el ámbito de la política parlamentaria los diferentes actores siempre intentan “maximizar su poder” gracias a la ley electoral. Sin embargo, deben ser sutiles en este proceso, dado que una ley electoral demasiado favorable a un partido concreto no convencerá a los demás, por lo que si un partido político quiere que su propuesta salga adelante o, al menos, mantener parte de sus pretensiones debe ser transigente en la redacción del texto final con el resto de grupos y adoptar también algunas de sus propuestas. El resultado de la negociación entre UCD y PSOE

Igualmente importante es analizar la *relación entre el sistema de partidos y el funcionamiento del sistema de gobierno*. Algo que puede valorarse, según los profesores Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor, teniendo en cuenta como variable más significativa, el sistema de partidos subyacente<sup>95</sup>. Pues bien, a su juicio, hay *dos modelos parlamentarios básicos*. Por un lado, el bipartidista, que promueve la eficacia del gobierno (merced a su alta capacidad de gestión), su estabilidad (tendiendo a agotar las legislaturas), la transparencia en el debate gobierno-oposición (ya que están claros los papeles de ambos), y la clarificación de la oferta electoral (puesto que el primer ministro se compromete a ejecutar un determinado programa). Por otro, el multipartidista que, a juicio de estos autores, se caracteriza por la inestabilidad gubernamental, mayor cuanto más amplia sea la coalición de gobierno, por cuanto se reduce la capacidad de gestión (tiende a programas débiles), dificulta la gestión (siendo frecuentes los conflictos de intereses), promueve la ausencia de transparencia en el debate gobierno-oposición (dando lugar a la traslación del poder hacia la oligarquía de los partidos), y dificulta el afianzamiento del liderazgo. A nuestro juicio, estos autores no tienen sorprendentemente en cuenta la representatividad que el modelo multipartidista encarna.

Pues bien, las *líneas básicas al plantear la reforma del sistema electoral* han girado, según Martínez-Pujalte, sobre estos tres ejes: modificar el sistema de distribución de escaños por circunscripciones reduciendo a uno el mínimo por circunscripción; forjar un mecanismo de igualación consistente en reservar un total de 50 escaños para su asignación a listas nacionales; reformar las listas electorales.

Por otra parte, es fácil observar que aunque todos los partidos políticos han hecho propuestas de reforma y parecían estar de acuerdo en muchos aspectos, finalmente han intentado realmente elaborar un sistema electoral “a la carta” para su partido. Esto es comprensible dado que el sistema electoral es un elemento muy económico sobre el que actuar por parte de un partido con objeto de maximizar sus réditos electorales.

En todas las reformas propuestas por los distintos partidos se actuaba siempre en la dirección de lograr una mayor proporcionalidad. Estas reformas, podemos dividir las entre

---

<sup>95</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A. *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*. Madrid, COLEX, 2008. p. 201.

*constitucionales*, que respetan el marco del artículo 68 CE y *no constitucionales*, que lo rompen; fundamentalmente porque dejan de establecer la provincia como circunscripción. Dentro de esta dicotomía varios partidos, PSOE, Ciudadanos y UPyD proponen una circunscripción compartida, que reserva algunos diputados para una circunscripción nacional en lugar de autonómica; algo dudosamente constitucional.

Sin embargo, también debemos advertir que todas estas reformas se propusieron cuando el sistema era aún fundamentalmente bipartidista. En este contexto, las fuerzas distintas a PP y PSOE tenían un protagonismo escaso en la vida parlamentaria, salvo en el caso de los nacionalistas, especialmente CiU, ya desaparecida, que operaba a menudo como partido “bisagra”. La asfixia de las formaciones pequeñas a nivel nacional hacía perfectamente razonable la defensa de un sistema más proporcional, en el que entrasen en el juego electoral del bipartidismo imperfecto antes mencionado otras fuerzas además de los nacionalistas. Fuerzas fundamentalmente de ámbito nacional y apoyos repartidos por todo el territorio que, pese a no obtener una representación acorde con sus votos, acumulaban más apoyo popular que los nacionalistas, aunque menos concentrado.

Sin embargo, podemos predecir atendiendo a las últimas elecciones autonómicas y municipales, que el desgaste de los dos partidos hegemónicos tradicionales y el consiguiente surgimiento y crecimiento de nuevas fuerzas nacionales cuestionan el sistema de partidos resultante de unas elecciones generales tal y como lo conocemos. En efecto, el número efectivo de partidos en España está creciendo, pasando de un sistema conformado por dos partidos y medio a un sistema que, a la espera de las elecciones generales, podría situarse en torno a los tres partidos, tres partidos y medio.

Este cambio acabaría sin duda alguna con las mayorías absolutas, como en la que nos encontramos en la actualidad y amenazaría la formación de mayorías prefabricadas, pudiendo ser la puerta a los primeros Gobiernos consensuales de nuestra democracia. Por tanto, podemos advertir que sin necesidad de un cambio en el sistema electoral el giro de las preferencias ciudadanas y su ejercicio del voto, que ha acabado en parte con el voto estratégico que tradicionalmente había perjudicado a las terceras fuerzas políticas, ya apunta a un sistema diferente al actual. Dicho sistema reduciría el nivel de gobernabilidad vigente y aumentaría la proporcionalidad del sistema. Dado que el sistema no podría reducir a una representación irrisoria a las terceras y cuartas fuerzas políticas, puesto que éstas ganarían en

fuerza, la ciudadanía no tendría problema en seleccionarlas como su primera opción. Este cambio en el sistema de partidos podría generar una mayor legitimidad, puesto que aunque la gobernabilidad pudiera resentirse la proporcionalidad sería mayor, y los partidos nacionalistas perderían en parte su condición de “bisagras”. Dicha situación restaba legitimidad al sistema, pues el ciudadano no podía entender que un partido con pocos votos, aunque concentrados en un área geográfica, tuviese un peso clave a la hora de dibujar las políticas de todo el país. A pesar de todo, debemos incidir en que el sistema electoral, a nuestro juicio, no beneficia directamente a los partidos nacionalistas, sino que es equidistante para ellos. Es su concentración territorial lo que les ayuda a tener una buena representación, no el propio sistema electoral.

Es importante partir de esta base para plantear la actual conveniencia de una reforma, puesto que operaría sobre el sistema de partidos vigente. Hemos podido comprobar que, pese a los correctivos mayoritarios y desfraccionalizadores del sistema electoral, el sistema de partidos ha cambiado gracias al hastío y descontento ciudadanos, fraccionándose como no habíamos visto anteriormente. Si esto ha ocurrido en un sistema electoral proporcional corregido, un sistema electoral sin estos correctivos desfraccionalizadores podría derivar en una Cámara “a la italiana”, sumamente fraccionada, en la que fuese fácil entrar en el reparto de poder, pero muy complicado ejercerlo con comodidad. Esta amenaza es muy grave. En este binomio representatividad-gobernabilidad debemos plantearnos qué es más legítimo. Por un lado, los sistemas electorales proporcionales son más fieles con la votación ciudadana, pero su influencia llega hasta el Parlamento y a la hora de formar gobierno muchas veces se hace mediante pactos sin tener en cuenta al electorado. Por otro, los sistemas proporcionales corregidos, son menos precisos con las preferencias ciudadanas, pero garantizan que será la opción preferida la que llegue al gobierno; aún creando una mayoría prefabricada a costa de formaciones legítimamente elegidas que se ven infrarrepresentadas.

En nuestra opinión es más legítimo lo segundo, puesto que la ciudadanía tiene poder de decisión a la hora de elegir su ejecutivo que es el que en última instancia gobierna. En España tradicionalmente el Gobierno ha dominado sobre el Parlamento, especialmente en épocas de mayoría absoluta. Pero dado que, como hemos visto, sin necesidad de modificar el sistema electoral dichas mayorías absolutas están próximas a su fin, el Parlamento cobrará mayor protagonismo a la hora de controlar al Gobierno, evitando que éste ponga en marcha su rodillo parlamentario gobernando de espaldas a la ciudadanía como ha sucedido en ocasiones.

Además, la entrada de terceras y cuartas fuerzas políticas en la Cámara hará posible que los partidos nacionalistas pierdan su potencial de negociación, aunque el que más lo había ejercido hasta ahora era CiU, que de todas formas ya no podrá seguir haciéndolo debido a su reciente disolución.

Por todo lo anterior, pensamos que no conviene una reforma del sistema electoral en la actual coyuntura política, puesto que podría contribuir a que el sistema electoral perdiese su posición como generador de gobiernos estables y sólidos, que han permitido hacer política a largo plazo en nuestro país; efectuar una adecuada rendición de cuentas entre representantes y representados; y garantizar que el Gobierno sea siempre del color más votado por los segundos. Un sistema electoral proporcional sin correctores mayoritarios derivaría en un sistema pluripartidista, con lo que ello conlleva y que enunciaron, como hemos visto en este mismo apartado, los profesores Carmen y Alfonso Fernández-Miranda Campoamor. En un país plurinacional y diverso como el nuestro es importante hallar un sistema electoral que de cabida a los partidos nacionalistas al tiempo que permita dotar de poder a los grandes partidos nacionales.

De hacerse alguna reforma sería para nosotros importante corregir aquellos aspectos del sistema electoral que fueron buscados expresamente por sus creadores con objeto de maximizar su propio beneficio. El más importante de estos aspectos es el sesgo conservador, que deriva en un *malapportioning* que, al sobrerrepresentar en exceso las áreas rurales, resta legitimidad al sistema y además es injusto con los partidos de izquierda. Así pues, el primer aspecto a modificar sería el 162.2 de la LOREG.

Posteriormente convendría aumentar el tamaño de la Cámara, de 350 a 400 diputados, cambiando el 162.1 de la misma norma. Sin embargo, no destinaríamos los 50 nuevos Diputados a una circunscripción nacional, dado que ello requeriría cambiar la Constitución y no pensamos que sea algo oportuno actualmente. La barrera electoral cobraría quizás en estos casos mayor importancia, dado que hasta ahora no ha operado de forma efectiva salvo en Madrid y Barcelona. Por último, nos parece irrelevante y desaconsejado el cambio de la modalidad de voto a listas abiertas, puesto que en España el sistema opta por votar programas electorales y no personas concretas; de las cuales sólo una pequeña minoría se puede tener un conocimiento cabal.



## 11. Bibliografía

ANDUIZA, E; BOSCH, A. *Comportamiento político y electoral*. Barcelona. Ariel. 2012.

ANDUIZA, E; BOSCH, A; ORRIOLS, L; RICO, G. *Elecciones generales 2011*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 2014.

ARAGÓN REYES, M y AGUADO RENEDO, C *Constitución, Estado constitucional, Partidos y Elecciones y Fuentes del Derecho. Temas básicos de Derecho Constitucional. Tomo I*. Pamplona. Thomson Reuters. 2ª Ed, 2011.

BARAS, M y BOTELLA, J. *El sistema electoral*. Madrid. Tecnos. 1996.

DE CARRERAS, F y VALLÉS, J.M. *Las elecciones*. Barcelona. Blume. 1977

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C y FERNÁNDEZ-MIRANDA

CAMPOAMOR, A. *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. Madrid. Colex. 2ª Ed, 2008.

GARCÍA SORIANO, MªV. *Elementos de Derecho electoral*. Valencia. Tirant lo Blanch. 3ª Ed. 2010.

GARCÍA-ATANCE Y GARCÍA DE MORA, MªV y TORRES DEL MORAL, A. *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*. Madrid. Colex. 2003.

LAGO, I y MONTERO, J.R. “^Todavía no sé quiénes, pero ganaremos^” manipulación política del sistema electoral español. Madrid. Estudio del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la UAM, nº45. UAM Working Papers Online Series, número 45. 2005

LAGO, I y MONTERO, J.R. “The Selection of an Electoral System. Less Consensus, More Heresthetics” en (1998) *The Politics and Memory of Democratic Transition. The Spanish Model*. London. Routledge, 2011.

MARTÍNEZ-PUJALTE, A.L. *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*. Madrid. Dykinson. 2010.

MATEO, J.J. “La llave de ciudadanos abre menos parlamentos de los esperados”. El País. 25/05/2015.

[http://politica.elpais.com/politica/2015/05/24/actualidad/1432469684\\_910900.html](http://politica.elpais.com/politica/2015/05/24/actualidad/1432469684_910900.html)

MONTERO, J.R y RIERA, P. “El sistema electoral español: cuestiones de desproporcionalidad y de reforma”. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, número 13. AFDUAM. 2009.

MONTERO, J; SANZ, A y NAVARRETE, R.M. *Las actitudes hacia la democracia en tiempos de crisis: legitimidad, descontento y desafección en España* En *Los efectos de la crisis económica en la democracia española. Legitimidad, insatisfacción y desafección*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 2013.

MORALES, L y MOTA, F. “Participación social y capital social. El asociacionismo en España” en FONT, J y TORCAL, M y MONTERO, J.R. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid. Centro de Investigaciones Sociológicas. 2006

MORENO, L y COLINO, C. Kingdom of Spain en *A Global dialogue on Federalism. Volume 7*. London. Forum of Federations. 1999.

NOHLEN, D. “La Reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión”. Madrid. Revista Española de Investigaciones Sociológicas, número 16. 1981.

NOHLEN, D *Sistemas electorales y partidos políticos*. México. Política y Derecho. 3ª Ed, 2004.

PAU I VALL, F. *Parlamento y sistema electoral. VI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Pamplona. Aranzadi. 1999.

PENADES, A. “El sistema electoral español” en *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid, Tecnos. 1999.

PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid. Marcial Pons. 12ªEd, 2010.

RAE, D . *Leyes Electorales y Sistema de Partidos Políticos*. Madrid. Citep. 1977.

RAE, D y RAMÍREZ, V. *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. Madrid. McGraw-Hill. 1993.

SALAZAR BENÍTEZ, O. *La ciudadanía perpleja. Claves y dilemas del sistema electoral español*. Madrid. Laberinto. 2006.

SARTORI, G. *Elementos de teoría política*. Madrid. Alianza Editorial. 2002.

SUBIRATS, J y VALLESPÍN, F. *España/Reset. Herramientas para un cambio de sistema*. Barcelona. Ariel. 2015.

VALLÈS, J.M y BOSCH, A. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona. Ariel Ciencia Política. 1997.

VIDAL PRADO, C. *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*. Granada. Método ediciones. 1995.

VV.AA. “Crítica del actual sistema electoral y propuestas de cambio desde el 15 M”. Obtenida el 20 de junio de 2015 de <https://n-1.cc/file/download/916269> 2011.

WARE, A. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid. Istmo. 2004