

CUESTIONARIO

LOS SISTEMAS ELECTORALES EN ESPAÑA Y SUS POSIBILIDADES DE REFORMA

SUMARIO

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMOS.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS.

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

Las normas electorales, desde 1977 hasta la fecha, permanecen invariables en su núcleo fundamental e incluso en sus detalles. Después de veinte años de experiencia pueden alcanzarse algunas conclusiones o, al menos, realizar algunas valoraciones en torno a las siguientes cuestiones. ¿Cuál es el juicio que cabe hacer acerca de sus elementos fundamentales: tipo de voto, modo de votación, régimen de circunscripciones, tipo de escrutinio, régimen de la Administración Electoral...?

En estos momentos se han formulado numerosas propuestas de reforma de la Ley Electoral. Algunas de estas defienden un método más próximo al sistema proporcional, otras defienden la necesidad de una mayor vinculación del diputado con los electores, postulando la elección en distrito uninominal, y otras defienden un sistema mixto. ¿Cuál es su valoración de las distintas alternativas y, en su caso, cuál sería, a su juicio, la solución preferible a la vista de las actuales carencias y necesidades de nuestro sistema político?. ¿Defendería, en su caso, la reforma constitucional en la materia?

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

Tanto la financiación pública de partidos y campañas electorales como la regulación de las encuestas electorales han sido objeto de intensa polémica. En su opinión, ¿debe mantenerse o suprimirse la financiación pública directa? En caso de optar por su mantenimiento, ¿debería establecerse sobre la base de los sufragios, con inclusión de partidos no parlamentarios, como en Alemania, o bien se inclina por un sistema de distribución reservado a partidos parlamentarios y en función de la representación? ¿Le parecen constitucionales y, en caso afirmativo, convenientes, las restricciones a la publicidad de los sondeos electorales?

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

Las legislaciones electorales autonómicas han tendido a reproducir las líneas maestras del sistema de elección del Congreso de los Diputados: elección en circunscripción provincial, representación territorializada, voto de adhesión, escrutinio d'Hondt y cláusulas de barrera, por cierto elevadas y con notable capacidad de exclusión, lo que no sucede en el caso del Congreso. ¿Qué valoración le merece dicho fenómeno y, en su caso, cuáles serían, a su juicio, los cambios a introducir?

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Con relación a las Elecciones Municipales y de Diputados Provinciales, se han formulado numerosas propuestas desde 1979 hasta la fecha. Con relación a ello, ¿Estima Vd. conveniente mantener un sistema electoral prácticamente uniforme o se inclinaría más bien por regímenes

diferenciados según tipos de municipios? ¿Es Vd. partidario, y en caso afirmativa en qué casos, de introducir la elección de al menos parte de los concejales en distrito uninominal? ¿Le parece acertada la propuesta de proceder a la elección directa de los alcaldes y, en su caso, en qué términos?

A la vista de la experiencia en cuanto a la elección de Diputados Provinciales, ¿le parece aceptable la continuidad del régimen existente? En caso contrario, ¿cuál sería, a su juicio, la alternativa más adecuada?

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

A reserva de lo que pueda resultar del establecimiento de un método de elección uniforme para la elección del Parlamento Europeo, nuestra legislación establece un sistema de elección en listas nacionales con voto de adhesión y escrutinio d'Hondt. ¿Qué juicio le merece el sistema? A su juicio ¿sería recomendable federalizar la elección?

Enrique Arnaldo Alcubilla
VOCAL DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

La ley de la inercia o de conservación de los elementos definitorios del sistema electoral se ha impuesto sin matices en nuestro país y no se dan las condiciones para su replanteamiento; goza, pues, de una envidiable *estabilidad normativa*— vocación de permanencia que no se ha dado en otros campos— y parecen asentarse las bases en que se funda salvo cambios radicales o extraordinarios, impredecibles por lo demás, en las condiciones o circunstancias políticas. Ni siquiera a medio plazo se vislumbra el grado de consenso suficiente para siquiera abordar la modificación parcial de los elementos configuradores del sistema electoral, aunque no dejan de formularse propuestas reformadoras en orden al perfeccionamiento de la democracia representativa que merecen cierta atención. En todo caso el funcionamiento del sistema electoral español debe evaluarse positivamente pues ha permitido tanto la formación de gobiernos estables con mayorías suficientes por sí o mediante acuerdos generales o concretos con otras como la misma alternancia en el poder, de un lado, y la expresión libre de la voz de los electores en elecciones abiertas, limpias, objetivas y plurales cuyo procedimiento se ha ido perfeccionando en las sucesivas reformas de la LOREG.

Las bases, en efecto, del sistema electoral son: la circunscripción provincial (que impone el art. 68. 2 CE), la distribución inicial de escaños por provincia (fijada por el legislador en dos, aún cuando la Constitución se refiere sólo a un mínimo inicial), el número total de diputados que forman la Cámara (que el art. 68.1 fija entre 300 y 400 y la Ley Orgánica del Régimen Electoral General sitúa en 350) y la fórmula electoral (respecto de la cual el constituyente señala que se atenderá «a criterios de representación proporcional» y que concreta la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en el método de d'Hondt o del mayor cociente). Aun cuando en el marco mismo de la Constitución, salvo respecto

a la circunscripción provincial, caben variables distintas- reducir a uno el mínimo inicial, incrementar a 400 el número de diputados o aplicar otras fórmulas proporcionales como la Sainte-Laguë, la proporcional pura o Niemeyer alemana o la llamada 2/3 por - que se basa en que el intervalo entre divisores es 2/3 y no 1 como en D'Hondt lo cierto es que los resultados que su aplicación ofrecen (vid. el reciente trabajo de C. VIDAL PRADO. «Elecciones generales del 1996. Estudio de los efectos de diversos sistemas electorales», *Revista de las Cortes Generales* núm. 45, 1998, págs. 215 y ss.) apenas modifican el reparto de escaños entre los dos grandes partidos políticos – que obtienen en la actualidad en torno a 300 de los 350 escaños– y únicamente puede bien ofrecer ventaja a los terceros partidos políticos o bien, en algún caso, provocar una mayor fragmentación de la representación en forma de acceso de pequeños partidos. De otro lado es perceptible que la barrera electoral establecida por el art. 163.1.a) en el 3 por 100 de los votos emitidos en la circunscripción no tiene eficacia, y es únicamente sobre este parámetro sobre el que cabría operar para provocar una mayor concentración de la representación, mediante su elevación, como en las elecciones locales y en la mayor parte de las autonómicas, al 5 por 100.

Fuera ya del actual marco constitucional, que considero en este punto no recomendable modificar, el paso al *sistema mayoritario*, como ha señalado con acierto José Ramón MONTERO GIBERT «no garantiza la formación de mayorías absolutas dado que los partidos “locales” (o «no estatales», pero de ámbitos territoriales reducidos) pueden aprovecharse de la reforma y debilitar, en lugar de reforzar, las grandes mayorías que se persiguen» («El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», *Revista de Estudios Políticos* núm. 95, 1997, pág. 23). O dicho de otro modo no parece fácilmente transplantable a España el sistema mayoritario británico o del «first past the post system», pues se puede acelerar el proceso desintegración o fragmentación del Parlamento mediante el acceso de nuevas fuerzas localistas que hagan ingobernable el país.

Cuestión distinta es la sugerida por los profesores JIMÉNEZ DE PARGA (*La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia en España?*. Alianza Editorial. Madrid, 1993, págs. 61 a 64) o TORRES DEL MORAL («Ley Electoral y representación», en M. RAMÍREZ (ed.). *El Parlamento a debate*. Trotta. Madrid, 1997, págs. 26 y ss.), de la importación, adaptada, del *sistema alemán de la doble papeleta* conforme al cual un número de escaños se

distribuiría sobre la base de las circunscripciones provinciales en listas cerradas y bloques presentadas por los partidos políticos y el resto sobre la de los distritos uninominales en los que primaría la personalidad del candidato. Tal solución encaja perfectamente en el artículo 68.3 de la Constitución en cuanto respeta los criterios de representación proporcional. La búsqueda de una más directa e inmediata relación entre representantes y representados se configura como el reto más importante a alcanzar con el fin de romper con el carácter cerrado con el que funcionan los partidos políticos y de devolver la auténtica naturaleza a la relación representativa, favoreciendo la personalización de la representación y la mejora de la calidad de los elegidos.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

1. Los partidos políticos tienen la naturaleza de asociaciones privadas. Existen muchas asociaciones de naturaleza privada en el Estado español y en todos los Estados. ¿Cuáles son los recursos que obtienen estas asociaciones privadas? Es decir, de qué viven, en definitiva, los entes asociativos privados. Viven, esencialmente, de dos tipos de recursos. Unos que podríamos denominar recursos propios, que son las cuotas pagadas por sus asociados o afiliados en el caso de los partidos políticos. Y otros que podríamos llamar recursos externos, que son los que aportan otros sujetos distintos de los propios miembros de la asociación, bien por la vía de las donaciones, herencias, legados, bien por la vía de las actividades propias de la asociación o de los rendimientos procedentes de su propio patrimonio, como pueden ser dividendos, rentas inmobiliarias, etc., bien, por último, provenientes de operaciones de crédito.

Ahora bien, las asociaciones privadas perciben o pueden percibir también otros recursos procedentes de entes públicos. Pensemos en cualquier asociación declarada de utilidad pública (por ejemplo, Médicos Sin Fronteras, Intermón o Manos Unidas). Junto a los recursos propios y los externos allegan también recursos públicos, sea para financiar programas o proyectos concretos, sea subvenciones no finalistas que tienen un carácter más extraordinario, bien incluso perciben bonificaciones fiscales.

Los partidos políticos, como hemos dicho, son asociaciones de naturaleza privada. ¿En qué se diferencian de las demás asociaciones del mismo carácter? Los partidos políticos se diferencian de las demás asociaciones privadas en la misión institucional que, por atribución de la Norma Suprema, cumplen: concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental de participación política. En el ejercicio de estas funciones no pueden ser sustituidas por ningún otro tipo de asociación. Es decir, son entes insustituibles para ejercer estas funciones esenciales en el Estado democrático de Derecho.

Como consecuencia de esa misión institucional en el Estado democrático, como consecuencia de esas trascendentales funciones que cumplen los partidos en el Estado democrático, los recursos públicos constituyen un elemento no eventual, sino necesario, para su financiación, como lo son también para las demás asociaciones de relevancia constitucional que ejercen funciones públicas o de interés general (estoy pensando en los sindicatos, por ejemplo).

Por tanto, no solamente los partidos políticos son, entre los entes asociativos privados, beneficiarios de la financiación pública, sino que lo son otras asociaciones de utilidad pública que cumplen funciones relacionadas con el bienestar general, la beneficencia y también asociaciones que ejercen funciones públicas o de interés general.

Ahora bien, y con ello entramos en la que yo creo que es la primera cuestión que nos planteamos en este debate: por qué el tema de la financiación de los partidos políticos. La fuente pública se ha convertido en la fuente primordial de ingresos, con tendencia a la cuasi exclusividad de los partidos políticos. Y esto se sujeta a cuestión por dos tipos de razones; una, que al ser su naturaleza esencialmente privada, se considera incompatible que su fuente primordial sean los recursos públicos, y, segunda, que al estar sujeto a discusión, en el momento presente, el propio volumen de transferencias que realizan los entes públicos para subvenir a todos los fines a los que tienen que hacer frente, en una situación de galopante déficit público, se plantea la necesidad de reducir distintas partidas, y la primera la destinada a financiar los partidos políticos, porque no está justificado que perciban tantos fondos públicos.

No obstante, el carácter problemático (el profesor Cotarelo hablaba de brumoso) del tema de la financiación de los partidos políticos, no solamente deriva del predominio

de la fuente pública de financiación ni del escaso peso de la fuente privada que está sujeta a notables restricciones, sino de las patologías que se han manifestado en el mismo a través de aportaciones clientelares, a través de falta de transparencia y de publicidad del sistema y a través de la deficiencia de los sistemas de control establecidos.

Por tanto, la racionalización de la financiación de los partidos políticos es imprescindible ante la crisis del modelo vigente. La revisión debe abordarse de manera inmediata. La respuesta, en todo caso, ya llega tarde, por lo que no admite más retrasos o dilaciones, teniendo en cuenta los propios efectos deslegitimadores que provoca sobre el sistema político mismo.

La respuesta racionalizadora a este problema presenta elementos que generan prácticamente unanimidad: es necesario dotar de mayor transparencia y de mayor publicidad al sistema, de mayores controles y de un régimen sancionador más adecuado.

Mayores dificultades se encuentran a la hora de determinar el peso de las fuentes pública y privada de financiación. Desde determinadas posiciones se considera que la financiación pública debe seguir siendo preponderante, por cuanto, de otro modo, los partidos dejarían de ser organizaciones autónomas para pasar a ser organismos dependientes de entes o asociaciones o personas físicas o jurídicas que representan intereses concretos, intereses egoístas y no intereses generales. Desde otras posiciones, como la defendida brillantemente por Pilar DEL CASTILLO, se dice que es necesario liberalizar, eliminar las trabas a la financiación privada e incrementar las posibilidades de allegar recursos privados, entendiendo que de este modo encontramos «el mejor antídoto frente a la corrupción», en expresión que ella ha empleado; o, en otras palabras, que ya serían más, anatemizar la financiación privada sería falsear el propio concepto de independencia.

En la búsqueda del equilibrio entre financiación pública y financiación privada ha de moverse probablemente la respuesta a este problema que, reitero, ha de ser urgente, pues no tolera por más tiempo permanecer en la carpeta de los «asuntos pendientes», de los asuntos sin resolver. Hay demasiados asuntos sin resolver y es necesario ir cerrando carpetas.

Ante la falta de resultados de las propuestas formuladas en la primera parte de esta VI Legislatura en el Congreso de los Diputados, sugiero como camino la constitución de una ponencia de estudio, que no tiene porqué estar residenciada en ningún órgano constitucional, formada por expertos y por representantes de partidos políticos que acelere la búsqueda de una respuesta a este problema que ha de ser global, incluyendo el propio estatuto jurídico de los partidos políticos, los requisitos para su constitución, los derechos y deberes de sus miembros, los mínimos de democracia interna y, por supuesto, el tema de la financiación.

A mi juicio, la financiación privada no es una alternativa real y completa a la financiación pública. ¿Y por qué digo esto? Porque ni en el más optimista de los escenarios posibles la suma de las aportaciones realizadas por los afiliados y simpatizantes y las donaciones provenientes de otros sujetos podría superar más del 35 o del 40 % de los presupuestos de los partidos políticos. La financiación privada ocupará, querámoslo o no, un lugar siempre secundario, siempre será complementaria de la pública, al menos en nuestro país en este momento. El principio de autofinanciación de los partidos políticos es un ideal imposible, entiendo, por dos tipos de razones. Primero, porque ni siquiera las asociaciones relacionadas con la beneficencia o el bienestar general consiguen allegar fondos suficientes para hacer frente a sus actividades; siempre tienen que demandar subvenciones públicas porque no consiguen con sus medios propios los recursos suficientes para desarrollar sus actividades. Segundo, porque siendo lógico que se prohíban las aportaciones de empresas públicas o de empresas que tengan contratos en vigor con las Administraciones Públicas, dado que el número de empresas que no tienen contrato en vigor con alguna Administración Pública es relativamente pequeño en nuestro país, no podrían las demás empresas aportar medios suficientes para hacer frente a los gastos de los partidos.

Por tanto, el debate real no es financiación pública/financiación privada. El debate ha de centrarse en dos aspectos: en primer lugar ha de incrementarse el peso de la financiación privada mediante la eliminación de las trabas y restricciones impuestas y mediante su estímulo a través de dos tipos de medidas que yo clasifico en fiscales y económicas, y, en segundo lugar, mayor transparencia y publicidad del sistema, evitando secretismos y ocultismos incompatibles con la estructura necesariamente abierta del Estado democrático y de sus órganos. Si, como decía algún autor, el remedio contra la libertad de prensa es más libertad de prensa, el remedio en esta materia, el antídoto en esta materia es, sin

duda, la transparencia. No estamos en presencia de un debate ideológico sociedad/Estado. No estamos ante un debate cuyo resultado en el momento presente sea Estado, 7 - sociedad, 0, y, por ende, financiación pública, 7 - financiación privada, 0. O, dicho en otros términos, no es un debate consecuencia del cual el Estado, una vez más, haya copado otro sector, en este caso son los partidos políticos, sino que es un debate en el que la financiación pública es preponderante por la propia realidad del tejido que tiene nuestro país, tejido que es difícilmente sustituible en su globalidad, aunque sí es abordable la búsqueda de su adelgazamiento. Lo correcto, reitero, es la búsqueda del equilibrio; ese equilibrio, entiendo, al margen de toda posición ideológica, es un equilibrio desequilibrado por la propia realidad de las cosas. Ese equilibrio desequilibrado se produce porque el volumen de la financiación privada nunca podrá ser suficiente para subvenir a los gastos ordinarios de los partidos.

Hay que perderle el miedo a la financiación privada. Es decir, no hay que rasgarse las vestiduras o pensar que la financiación privada conduce a la corrupción, que conduce a la mediatización de los partidos políticos. No. Los partidos políticos, en definitiva, representan intereses generales, pero esos intereses son muchas veces la suma de un conjunto de intereses parciales. A mi juicio es necesario estimular el incremento sustancial de la financiación privada dentro de los presupuestos de los partidos políticos, teniendo en cuenta que no cabe la liberalización absoluta de las aportaciones realizadas por los particulares. Ese estímulo de las aportaciones privadas –sean de los propios miembros de los partidos, sean de sujetos externos- podría abordarse a través de dos tipos de medidas, si bien teniendo en cuenta que la misma no se configura como alternativa a la pública. Tales medidas han de ser de naturaleza fiscal y de naturaleza económica:

Por lo que concierne a las de naturaleza fiscal, entiendo que la única fórmula de estimular fiscalmente las donaciones o las cuotas dentro de los partidos es situarlas en el mismo plano que las efectuadas a asociaciones de utilidad pública, a efectos del impuesto de la renta y del impuesto de sociedades; es decir, creo que las cuotas y las donaciones de particulares a las entidades políticas han de quedar sujetas a la deducción del 10% previsto por la Ley del IRPF para las cantidades donadas a las asociaciones declaradas de utilidad pública.

En cuanto al impuesto de sociedades hay que utilizar el mismo sistema que el previsto en el Reglamento del Impuesto de la Renta, que prevé que las donaciones a instituciones

benéficas o de utilidad pública se deducen de la base imponible, con el límite del 10 % de la base. A mí me parece que eso es razonable. Entiendo que entre las medidas de transparencia, lógicamente, se impone la equiparación de los partidos políticos a las entidades asociativas de utilidad pública desde el punto de vista fiscal.

De todas maneras, si aplicamos la teoría de que únicamente las personas físicas puedan donar cantidades a los partidos políticos, desde luego no se llegaría muy lejos a la hora de allegar fondos privados a éstos.

Hoy día, aportando cifras concretas, en los presupuestos de los partidos, los recursos propios obtenidos de las donaciones y de las cuotas de afiliados no representan más del 10 ó 12% de los ingresos de los partidos; es decir, el otro 88 ó 90% está representado por la financiación pública. Es decir, si mantenemos o establecemos aún más trabas de las que hoy existen a las aportaciones de las personas jurídicas, desde luego, el problema es insoluble.

Creo que hay que llegar, al menos a medio plazo, a que un 35 o un 40 % de los recursos de los partidos procedan de fuentes privadas. Como decía, el estímulo fiscal es imprescindible; ahora bien hay que evitar que se constituyan partidos políticos fantasmas, por razones fiscales, porque, dados los mínimos requisitos exigidos para constituir un partido político, puede resultar «fiscalmente interesante» su constitución; en consecuencia han de exigirse unos mínimos de concurrencia y apoyo electoral para acceder a las deducciones fiscales.

Segundo tipo de medidas de estímulo, las de naturaleza económica. Hay que eliminar los límites establecidos actualmente, en relación a las aportaciones, que para el funcionamiento ordinario son diez millones de pesetas anuales y para gastos electorales, un millón de pesetas. Esos límites o topes no concuerdan con la realidad de las cosas, tanto más cuanto que, curiosamente, no están referidos a pesetas constantes, sino que se han congelado esas cantidades por la Ley de Financiación de Partidos Políticos y la Ley Electoral, respectivamente, lo cual no deja de ser absurdo.

Ahora bien, la eliminación de los topes, por lo demás unánimemente demandada, hace necesario establecer algunas medidas tuitivas, entre las que planteo las siguientes:

El acuerdo de realización de la aportación a una entidad política ha de ser del órgano societario supremo, es decir, ha de ser adoptado no por el órgano ejecutivo o por el Presidente del consejo de administración, sino por el órgano máximo de la sociedad correspondiente, por razones de publicidad.

Deben sustituirse los topes fijados en pesetas por límites porcentuales, de forma que una sola persona jurídica no pueda controlar por sí misma un partido. Ese límite porcentual podría ser, por ejemplo, que no puede provenir más de un 10% de los ingresos de un partido de más de una persona jurídica.

Por último entiendo que tampoco sería lógico que las personas jurídicas pudieran aportar a los partidos más cantidades de las propias cantidades que se podrían deducir fiscalmente si se utiliza el parámetro que ofrece el Reglamento del Impuesto de Sociedades, del 10% de la base imponible como límite máximo de las donaciones que puede realizar una persona jurídica.

Ahora bien, querría enunciar una serie de medidas de transparencia, publicidad y control de la financiación de los partidos políticos.

La primera medida de la transparencia, que, repito, es una de las dos bases fundamentales del esfuerzo que tenemos que realizar para modificar el sistema actual, se refiere a los presupuestos de los partidos, con una exigencia complementaria: los presupuestos han de ser equilibrados. Tras la aprobación de los presupuestos por los órganos correspondientes de los partidos cabría disponer su remisión a una comisión o subcomisión parlamentaria *ad hoc*, teniendo en cuenta que son las propias Cortes Generales las que en un momento ulterior aprueban la concesión de las subvenciones públicas, a través de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a las que este órgano remite tanto el informe anual sobre la financiación ordinaria como los referidos a cada proceso electoral. Por tanto, no sería disparatado pensar que se estableciera en sede parlamentaria una comisión de seguimiento de la financiación de los partidos que, entre otros cometidos, tuviera el de recibir los presupuestos de los partidos políticos, una vez aprobados por el órgano correspondiente. Por lo demás, tampoco sería irrazonable en esta materia que, mediante convención o pacto, los partidos políticos fijaran límites en cuanto al incremento anual de sus presupuestos, porque éstos han crecido desmesuradamente al haber optado los

grandes partidos por la reproducción mimética del modelo burocrático.

En segundo término, transparencia en cuanto a las donaciones efectuadas por personas físicas o jurídicas, a través de su constancia en un registro público, que se podría, asimismo, residenciar en esa misma comisión o subcomisión parlamentaria.

En tercer lugar, transparencia en cuanto a las cuentas. El sistema de control interno que establece el artículo 10 de la Ley de Financiación de Partidos Políticos es absolutamente insuficiente, de manera que cabría sujetar a los partidos a un sistema de auditoría externa. Por otra parte, la remisión que realiza el legislador al Plan Nacional de Contabilidad es absurda, los partidos no pueden adaptar sus cuentas al Plan Nacional de Contabilidad, porque no son empresas. Entiendo que se debería aprobar un programa o plan de cuentas específico para los partidos políticos, adaptado a su naturaleza, e incluso un plan o programa presupuestario, de forma que fueran también formalmente homogéneos los propios presupuestos de los partidos.

En cuarto lugar, junto a ese control interno, el control externo, que, como bien dice Pablo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA («La financiación de los partidos políticos. Materiales para un debate», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario* núm. 5, 1993, págs. 107 y ss.), ha de permanecer en el Tribunal de Cuentas, pues no hay otro órgano que pueda sustituir a éste en el ejercicio de esta función. En esta materia no se exigen reformas radicales, pero sí reformas en cuanto al funcionamiento del Tribunal de Cuentas, dotando a este órgano de los medios personales y materiales necesarios para asegurar que la fiscalización de la actividad económico-financiera de los partidos se realice en lo que los informáticos llaman «tiempo real» y no con el desfase actual, que es de cuatro o cinco años.

En quinto lugar, la determinación de las responsabilidades de los gestores económicos y financieros de los partidos políticos. Llama la atención que durante el proceso electoral se responsabilice a un administrador electoral de los ingresos, de los gastos y de su contabilidad y, sin embargo, no exista un responsable de la actividad económica-ordinaria de los partidos políticos tanto *ad intra* como *ad extra*.

En sexto y último lugar, la tipificación de las sanciones. Entiendo que las sanciones de

orden penal deben existir, pero las eficaces realmente son las sanciones administrativas, sobre todo si tienen carácter cuasi automático. Han de tipificarse claramente las infracciones por incumplimiento de las obligaciones materiales y por incumplimiento de las obligaciones formales, con un régimen sancionador administrativo cuasi automático. ¿Qué órgano sería competente para imponer esas sanciones, qué podría implicar, por ejemplo, la reducción de la subvención pública?

Se ha dicho que esta función podría corresponder al Tribunal de Cuentas. Yo creo que eso es problemático por la propia naturaleza de este Tribunal. ¿Quién es la entidad pagadora de las subvenciones? El Ministerio del Interior (o las Consejerías de Gobernación en las Comunidades Autónomas, en el caso de los gastos electorales de las elecciones autonómicas). A mi juicio, la entidad pagadora debería ser la entidad que impusiera la sanción, teniendo como base firme para esa imposición el informe del Tribunal de Cuentas y la propia aprobación del mismo por parte de la Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

En fin, los gastos electorales son muy elevados. Hay que limitarlos, tanto en lo que concierne a las subvenciones por gastos de los partidos políticos en cada proceso electoral nacional como en lo que se refiere a los gastos oficiales de las elecciones; en estos últimos se ha de incidir por la vía de la prohibición de las campañas institucionales de las Administraciones Públicas, de la supresión de las campañas institucionales, de la papeleta única y de la fijación de una fianza a los partidos políticos que concurran a las elecciones.

De otro lado, que el «mailing» de los partidos es muy costoso y que hay que suprimirlo. Yo entiendo que el «mailing» es necesario, pero no en los términos en que está concebido. Sugiero otra hipótesis, que el «mailing» sea único, no que cada partido haga su propio «mailing», sino que se haga un solo «mailing», que a través de la Administración Electoral se envíe en cada proceso electoral un sobre y la papeleta única (si se llega a esa solución) o las distintas papeletas electorales de los partidos. El ahorro que este sistema supondría oscilaría entre 2.000 y 3.000 millones de pesetas.

Además, el volumen de endeudamiento con las entidades bancarias de los partidos políticos, que, sobre todo en algún caso, es elevado. Es necesario establecer algún tipo de acuerdo entre todos los partidos para la refinanciación de la deuda, para evitar que el sis -

tema de partidos esté en manos de las entidades bancarias, para evitar que si una entidad bancaria determinada decide cerrar el grifo a un partido, éste tenga que cerrar la puerta por defunción económica.

Una última cuestión. Se sugiere que el actual sistema está pensado para financiar exclusivamente a los partidos con representación parlamentaria y, por tanto, se dice que se atenta contra el principio de igualdad, defendiéndose que la financiación de fuerzas extraparlamentarias debe garantizarse de algún modo. Entiendo que financiar el fracaso electoral es promover la aparición de nuevas formaciones políticas, sin arraigo ante el electorado, y que pueden concurrir electoralmente pensando solamente en subvenciones. Han de establecerse unos mínimos para acceder a las subvenciones y los actualmente establecidos creo que son un umbral razonable. No obstante, sí podría darse un mayor peso a la subvención por voto obtenido en lugar de por escaño, para conseguir que determinadas formaciones que obtienen un volumen en votos importante, pero un menor volumen en escaños, pudieran ver incrementada su financiación.

2. En cuanto a la pregunta sobre las restricciones a la publicidad de los sondeos electorales en los últimos días de proceso electoral, ya tuve ocasión de pronunciarme («Procesos electorales y opinión pública», *Revista de las Cortes Generales* núm. 34, 1995, págs. 186 y ss.) en el sentido de que dichas limitaciones responden no a la desconfianza hacia la capacidad de tomar sus propias decisiones del elector, sino al de evitar su condicionamiento externo a través de medios técnicos de evaluación de las previsiones electorales carentes en muchas ocasiones de las garantías técnicas necesarias. A efectos de la publicación de los sondeos en los últimos días del proceso electoral no son neutros, más cuando no cabe garantizar la objetividad del sondeo, al menos con tiempo suficiente para exigir su rectificación, ni tampoco la pluralidad de los sondeos. Ahora bien, la prohibición de difusión en los últimos días del proceso electoral, que está prevista no sólo en España sino en países de nuestro entorno como Francia o Bélgica, Portugal o Luxemburgo, tampoco asegura la ausencia de todo condicionamiento en el comportamiento electoral lo que debe exigir además el reforzamiento de las garantías técnicas de los sondeos electorales y el establecimiento de otros medios tuitivos o protectores que garanticen su seriedad, fiabilidad y rigor, con el fin de evitar falsificaciones, ocultaciones o modificaciones intencionadas o deliberadas.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

Si la extensa «constitucionalización» es la característica formal más destacada de nuestro Derecho electoral para garantizar la supremacía y la estabilidad de los principios estructurales básicos en la materia, otro tanto cabe afirmar sin vacilación respecto de los Estatutos de Autonomía en cuanto al régimen electoral para sus Asambleas Legislativas, incluso con un mayor grado de predeterminación, si bien lógicamente, dentro del ámbito que le corresponde de conformidad con los artículos 81.1 y 149.1 CE, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional en la sentencia de 16 de marzo de 1983, en cuya virtud el poder estatuyente autonómico no es libre para regular su régimen electoral pues la Constitución establece de partida la necesidad de una base común entre todos los regímenes electorales para garantizar la expresión del derecho fundamental de sufragio conforme a unas condiciones comunes en todo el territorio nacional, sin que ello deba traducirse en uniformización absoluta por cuanto la autonomía política que la Constitución garantiza a las Comunidades Autónomas ha de tener un ámbito propio de configuración.

En todo caso, como dejábamos apuntado, dentro de ese ámbito propio de configuración los diferentes Estatutos de Autonomía han optado por la exhaustividad en la determinación del régimen electoral al órgano representativo de la Comunidad, y establecen no sólo la composición o la duración del mandato de la Asamblea Legislativa, sino el sistema y la fórmula electoral, el tipo de circunscripción o las condiciones básicas de los electores y los elegibles e incluso la barrera electoral o la fecha de convocatoria de las elecciones, con lo que la libertad de configuración del legislador electoral autonómico es muy restringida. En definitiva, si al carácter condicionado del Estatuto de Autonomía para la determinación del régimen electoral de la Asamblea Legislativa, en cuanto dichas elecciones como cualesquiera otras a las distintas instituciones representativas han de estar regidas por idénticas bases y principios, contenidos en la LOREG, se suma su vocación de dotar de rigidez a los elementos o decisiones básicas del sistema electoral autonómico, que reproduce sin apenas despegarse la plantilla fijada por la LOREG, el margen de actuación que ha quedado para el legislador electoral autonómico no sobrepasa los aspectos adjetivos o procedimentales. Por todas, la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid de 16 de diciembre de 1986, en su preámbulo define sin complejos su limitado ámbito de actuación: «El criterio seguido, a la vista de la Disposición Adicional Primera

de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, ha sido el mantener una gran economía normativa, es decir, el criterio de sólo regular aquellos aspectos estrictamente necesarios, derivados del carácter y ámbito de las elecciones a la Asamblea de Madrid, dejando que en todo lo demás se apliquen los preceptos de la Ley Orgánica 5/1985, que la mencionada Disposición Adicional declara supletorios. Ello permite que la presente Ley Electoral sea breve y mantenga una homogeneidad con la legislación estatal y con la de otras Comunidades Autónomas, lo que habrá de redundar en la simplicidad y facilidad de interpretación y aplicación de esta Ley».

La apelación a la homogeneidad con la legislación electoral general, que de manera expresa se cita como inspiradora de la mayor parte de las soluciones aportadas por las leyes electorales autonómicas, implica al mismo tiempo la implícita enunciación de la renuncia a adoptar otras propias incluso en cuestiones en las que podrían haberlo hecho con plena autonomía. De esta manera la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas, únicamente la del País Vasco se separa de este mimetismo general, no hacen sino reproducir, adaptándolas, las normas contenidas en la LOREG, con lo que, en realidad, se ha configurado de hecho un régimen electoral único aplicable a la totalidad de los procesos electorales, lo que sin duda facilita la perfecta interiorización por los ciudadanos de las reglas que los rigen cualesquiera que sea su naturaleza; de otra parte, sin embargo, pone de manifiesto una innegable vocación de no innovación del régimen electoral. Por su parte, Pablo SANTOLAYA MACHETTI escribe que: «Con ello es muy probable que la normativa electoral del conjunto de instituciones políticas del Estado termine por ser muy similar, lo que en modo alguno ha de ser visto como pérdida de autonomía, sino, por el contrario, como uso responsable de las facultades de autogobierno de las Comunidades Autónomas y, en última instancia, como garantía de la funcionalidad del sistema democrático en su conjunto. A pesar de este dato innegable, que en líneas generales hay que juzgar positivo, sin embargo, quizá se pueda echar en falta en la normativa regional, hasta ahora aprobada, la introducción de elementos que, sin desvirtuar la necesaria igualdad, signifiquen un esfuerzo en la búsqueda de nuevas técnicas procedimentales que favorezcan el ejercicio del derecho de sufragio y que incluso, probada su eficacia, pudieran ser incorporadas al ordenamiento estatal. En este aspecto no se han aprovechado, hasta ahora, la virtualidad de sus competencias electorales unida a la experiencia acumulada de procesos anteriores. Se ha preferido, por el contrario, según la senda, ciertamente más segura pero no necesariamente mejor, al menos en temas no

fundamentales, de la imitación, cuando no de la copia literal, en lugar de aportar nuevas formas al ejercicio del derecho fundamental de sufragio» («La delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia electoral», *Revista de Derecho Político* núm. 24, 1987, págs. 55-56). M. BARAS y J. BOTELLA concuerdan en afirmar que no se han aprovechado las posibilidades de experimentación, lo que constituye un reflejo conservador derivado de la habituación al sistema dado y de las inercias de las maquinarias partidistas (*El sistema electoral*. Tecnos. Madrid, 1996, pág. 141), y ello a pesar de que los Estatutos de Autonomía no han introducido factores de semirrigidez formal a través del expediente de exigir un *quorum* reforzado en la aprobación de la Ley Electoral, lo que se explica porque el propio Estatuto se ha reservado las decisiones básicas en la materia (vid. mi trabajo «El régimen electoral de la Comunidad de Madrid», en E. ARNALDO ALCUBILLA y J. J. MOLLINEDO CHOCANO. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid* Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional, Madrid, 1999, págs. 112-113).

En el terreno ya de las propuestas concretas cuya introducción en las leyes electorales autonómicas, pues son mejor campo de experimentación que las generales, aunque el fin último es su generalización, pudieran estudiarse, sin pretensión de exhaustividad, las siguientes líneas de reflexión:

- Permitir a los ciudadanos no sólo optar entre candidaturas, sino también elegir directamente a los candidatos a través de alguna fórmula de apertura de las listas o expresión de las preferencias entre aquéllos. El carácter cerrado y bloqueado de las listas de candidatos preseleccionados por los partidos políticos genera insatisfacción en cuanto agrava el distanciamiento entre electores y elegibles, más grave cuando se trata de elecciones de la naturaleza de las autonómicas.
- Revisar el tipo de circunscripción provincial que rige en las elecciones autonómicas (salvo en Murcia y Asturias o en los archipiélagos canario y balear) en búsqueda de la configuración de distritos más pequeños, preferentemente plurinominales, con el fin de asegurar la máxima representatividad del órgano legislativo de la Comunidad y la mejor integración de los plurales intereses de los ciudadanos de las diversas zonas del territorio, así como garantizar la más estrecha e inmediata relación entre representantes y representados consecuencia de la disminución del tamaño de las circunscripciones.

nes, más cercanas y mejor definidas geográficamente en virtud de círculos económicos, sociales y culturales trabajados en el tiempo.

- En cambio, frente a la conclusión que parece deducirse de la pregunta, soy partidario de mantener la barrera electoral en el umbral del 5 por 100 de los sufragios válidamente emitidos pues partiendo con el Tribunal Constitucional, por todas la sentencia 75/1985, de 21 de junio, de su validez constitucional, su razonabilidad está fuera de discusión desde el punto y hora que responde a las exigencias de funcionamiento del sistema institucional y a la naturaleza misma del proceso electoral que es un canal de expresión del derecho de participación política pero también «un medio para dotar de capacidad de expresión a las instituciones del Estado democrático y proporcionar centros de decisión política eficaces y aptos para imprimir una orientación general a la acción de aquél».
- Desde el punto de vista procedimental son varios los aspectos que merecen alguna consideración:
 - reducción de los gastos oficiales de las elecciones que puede provenir, entre otras medidas, y a título de ejemplo, de la supresión de la publicación en los periódicos de mayor difusión de la relación de Secciones, Mesas y locales electorales, carente de utilidad pues los ciudadanos reciben en su domicilio la tarjeta censal en la que constan dichos datos personalizados o de la mayor limitación de las campañas de información de los poderes públicos.
 - exigencia de la fianza para presentar candidatura en garantía de su seriedad, tal y como se prevé en los países anglosajones, que no vulnera el contenido esencial del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos reconocido en el artículo 23.1 CE si tal fianza no se configura como impeditiva u obstaculizadora de tal presentación sino como aseguradora de la seriedad o fiabilidad de la candidatura, fianza que habría de devolverse cuando se llegara a un porcentaje mínimo de sufragios, en torno al 1,5 o 2 por 100.
 - reducción de los tiempos y espacios de campaña electoral a disposición de los partidos políticos, y de la propia duración de ésta, con las miras puestas en acortar la duración del procedimiento electoral que podría disponerse mediante otras

medidas complementarias en relación con las fases anteriores (censo electoral, presentación y publicación de candidaturas, etc.).

- atribución a la Junta Electoral competente la función de información sobre los resultados provisionales y otras competencias en materias de naturaleza adjetiva o procedimental (vid. mi trabajo «Las Juntas Electorales: un modelo institucional de control de los procesos electorales», en F. PAU i VALL (coord.). *Parlamento y sistema electoral*. Aranzadi. Pamplona, 1999, págs. 85 y ss.)

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

La excesiva concentración de la atención en las elecciones parlamentarias al Congreso de los Diputados conduce a olvidar injustamente otros procesos electorales que tienen también una indudable relevancia político-representativa y que presentan una amplia y compleja problemática casi siempre marginada. El régimen electoral funciona, pues, sobre las bases de un modelo único, el del Congreso de los Diputados, que condiciona la configuración y el funcionamiento del resto de los procesos electorales, que lo reproducen sin discusión, aun a pesar de las evidentes diferencias orgánicas y funcionales. Las elecciones locales y las elecciones autonómicas han de ser, por lo demás, campo de pruebas de las actualizaciones o reformas que afecten al núcleo básico del Derecho Electoral.

En relación con las elecciones locales es necesario, entre otras cuestiones, *replantarse el modelo parlamentario* por el que optó el legislador, desde la Ley de 17 de julio de 1978, para las Corporaciones representativas primarias de las que deriva la investidura del Alcalde sujeto a responsabilidad política de modo análogo al Presidente del Gobierno.

La progresiva «parlamentarización» de la vida municipal tiene como consecuencia la mimética reproducción de gestos y acciones de la «gran política». Y sin perjuicio de su naturaleza política las Corporaciones locales son Administraciones Públicas que deben

prestar eficazmente determinados servicios en ejecución de las leyes estatales y autonómicas; el interés en su correcto funcionamiento no puede ser relegado a un segundo plano, por lo que asegurar su estabilidad, reforzando la posición del Alcalde, es condición necesaria.

En definitiva, la opción, desde la Ley de Elecciones Locales de 1978 a la Ley Orgánica del Régimen Electoral General de 1985, por el modelo parlamentario para la elección y cese del Alcalde es una de las posibles, a tenor del art. 140 de la Constitución Española, que permite que aquél sea elegido por los vecinos o por los concejales. El Alcalde se convierte en una suerte de jefe de gobierno municipal nombrado en una elección de segundo grado protagonizada por los concejales, por la mayoría concejil que puede también destituirlo. La reciente reforma electoral de 1999 consecuencia del llamado «Pacto local» acentúa los rasgos parlamentarios del sistema mediante el reforzamiento de la estabilidad de los gobiernos locales, siguiendo los parámetros del parlamentarismo racionalizado al que la Constitución Española responde.

Cabe definir algunas *alternativas al modelo vigente*, que tienen en común potenciar la posición del Alcalde que, según la conciencia popular, es ciertamente el sujeto de la elección municipal, y no los concejales. Las fórmulas posibles podrían ser:

- a) Elección como Alcalde del candidato más votado en la única vuelta (sistema inglés) o en la segunda vuelta (sistema francés). La duplicidad de vueltas es propia de las elecciones parlamentarias pero no de las municipales en las que prima la visión del candidato sobre la del partido.
- b) Aplicación de la llamada «cláusula de gobernabilidad», en cuya función se atribuye a la lista más votada el plus de representatividad, también conocido como «premio a la mayoría». Para lograr el funcionamiento de la Corporación local debe existir homogeneidad en su acción y contenido de cara a justificar las necesidades de la colectividad que repruebe la ingobernabilidad y la inestabilidad políticas.
- c) La elección indirecta del Alcalde por los Alcaldes de barrio aparentemente muy sugestiva pues permite una mayor imbricación de los barrios y de sus representantes en la vida municipal puede convertir a aquél en sujeto políticamente en manos de minorías o infralocalismos, y desnaturalizar el efecto deseado.

En cualquier caso la elección indirecta del Alcalde por los concejales, que rige en la actualidad, no solamente puede desconocer la voluntad mayoritaria de la población que no se corresponde necesariamente con el acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas, sino que permite a fuerzas minoritarias convertirse en «dueñas y amas» de la llave de la Alcaldía, cuya obtención se convierte en una subasta en pro del mejor postor o de aquél que confiera al otro determinadas concejalías de primer rango. No hay que olvidar que la organización municipal es, sobre todo, una organización administrativa, de carácter servicial de los ciudadanos, sin que la «política» deba presidir sus actuaciones.

Por lo que a la elección de diputados provinciales concierne, y teniendo en cuenta la naturaleza de la institución representativa provincial derivada de las Corporaciones municipales, no parece aconsejable replantear el procedimiento indirecto que la LOREG mantiene, sin perjuicio de poder abordar la reforma de la base territorial pues los partidos judiciales, congelados en 1979, han cambiado notablemente en estos veinte años.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

La falta de consenso político en torno a los distintos proyectos articulados en el Parlamento Europeo para definir un procedimiento electoral uniforme, elemento sustantivo que reforzaría su autoridad política y consolidaría su legitimidad democrática en el momento histórico de transformación de la Comunidad en Unión Europea además de reforzar la conciencia de los ciudadanos de pertenecer a una única sociedad europea, (vid. E. ÁLVAREZ CONDE y E. ARNALDO ALCUBILLA, «De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme», *Revista de Estudios Políticos* núm. 86, 1994, págs. 39 y ss.), parecen imponer la opción por la gradualidad, es decir, por la definición sucesiva de elementos o bases parciales de uniformidad de dicho procedimiento que confluyan finalmente en la plena uniformización. El procedimiento electoral uniforme no puede convertirse en la isla utopía de los tratados comunitarios o en el eterno recurso de los euroescépticos, si bien no debe olvidarse que la reforma institucional capaz de dar respuesta al déficit democrático de la

Unión, difícilmente admite muchos más aplazamientos.

Por el momento, y por lo que al sistema de elección de diputados al Parlamento Europeo establecido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, entiendo irrenunciable el mantenimiento de la circunscripción electoral nacional no sólo por la propia naturaleza de la elección sino por las prácticamente insuperables dificultades de trasladar a circunscripciones aptas para tal elección el actual mapa autonómico. La fragmentación en la representación consecuencia de la ausencia de barrera electoral no presenta especiales problemas en el momento presente desde el punto de vista de la funcionalidad del Parlamento Europeo, aunque no es descartable que en su progresiva asimilación a los Parlamentos nacionales, puedan suscitarse ciertas dudas más aún si se piensa que, entre otros cometidos, tiene el de investir y derrocar a la Comisión Europea, y que los Parlamentos modernos exigen grupos fuertes, sólidos que aglutinen las grandes corrientes de opinión social. La fórmula d'Hondt como mecanismo repartidor de los escaños debe asimismo mantenerse por su perfecta integración y funcionamiento en todas las elecciones españolas y por su ya consolidada asimilación.

Jordi Capó Giol

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN, UNIVERSIDAD DE BARCELONA
VOCAL DE LA JUNTA ELECTORAL CENTRAL

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

Como una cuestión de principios, que prefigura el tono general de mis respuestas, he de indicar mi preferencia por la proporcionalidad en los sistemas electorales. Se señala normalmente que los sistemas electorales deben producir representación y gobierno; por ello, algunos autores defienden fórmulas de proporcionalidad corregida o incluso sistemas mayoritarios en orden a propiciar la formación de gobiernos, aun cuando no dispongan de la mayoría electoral. Sin embargo, a pesar de estas opiniones, creo que el sistema electoral tiene que vincularse preferentemente a la representatividad, porque ésta se articula exclusivamente por medio del sistema electoral, mientras que para la formación de gobierno pueden encontrarse otras vías de solución como podrían ser la voluntad mayoritaria electoral, los acuerdos interpartidistas, los gobiernos de minoría, etc. Descartada así la vertiente «gobernabilidad» del sistema electoral – de una forma tan poco matizada que se puede entender fácilmente que simplifica y deforma mi pensamiento – la defensa de la proporcionalidad es lógica por criterios de igualdad de voto.

Ahora bien, estos son argumentos conocidos sobre un debate muy antiguo, y no creo que convenga insistir en este punto. Por ello abandonaré las explicaciones teóricas en favor de la proporcionalidad para propugnarla también, en el caso español, desde la óptica de la gobernabilidad. Intentaré defender la conveniencia (que no exigencia imperiosa o necesidad ineludible) de realizar reformas que mejoren la proporcionalidad del sistema a partir de una consideración global de nuestro sistema político. Al hacerlo razonaré como si el sistema electoral creara un sistema de partidos; pero ésta no es la única variable a tener en cuenta por lo que no debe pensarse que, mecánicamente, estas reformas de «in-

geniería electoral» produzcan indefectiblemente los cambios enunciados. Se trata más bien de una apertura de posibilidades.

Recordemos por un momento los efectos del sistema. La ley electoral beneficia a los partidos mayoritarios de ámbito estatal — más a los del ámbito de derechas, UCD y PP que al de la izquierda, PSOE— perjudicando a los partidos estatales minoritarios como PCE, IU y el CDS. En cambio, algunos partidos regionales, minoritarios en el plano estatal, son mayoritarios en sus respectivas autonomías y no quedan castigados (incluso, en ocasiones, al contrario) por el sistema electoral. Las razones de estos efectos son muy conocidas y han sido analizadas ampliamente, existiendo una vasta literatura que demuestra que el escaso número de diputados que se eligen en la mayoría de circunscripciones explican estos efectos mayoritarios.

Pasado lo que entiendo que es un paréntesis — desde la desaparición de la UCD hasta la recomposición de la derecha en el Partido Popular— las últimas legislaturas muestran también, las dificultades para la obtención de la mayoría absoluta. No analizaré ahora si ésta es o no factible; pero, en todo caso, tanto la Unión de Centro Democrático como el Partido Socialista o el Popular han gobernado sin disponer de la mayoría absoluta, con lo que dependen de acuerdos parlamentarios con otros grupos.

Creo que es en este contexto en el que debe verse la discriminación del sistema electoral entre los partidos minoritarios estatales (CDS, PCE, IU) y los minoritarios regionales (es decir, mayoritarios autonómicos (CiU, PNV, CC). De hecho, el sistema electoral dificulta la aparición y consolidación de partidos centristas estatales y margina también a los partidos existentes o posibles en los extremos de las dos grandes formaciones estatales. Las posibilidades coalicionales de éstos se reducen al centro nacionalista.

La fuerza coalicional de los partidos centristas autonómicos es muy elevada precisamente por la inexistencia o debilidad de las opciones minoritarias estatales, propiciada en buena parte, aunque no exclusivamente, por el sistema electoral. ¿Es esto un problema para la gobernabilidad? Contestemos de una forma muy prudente que en todo caso implica unos problemas distintos a los que tendría una coalición con partidos estatales.

Pero, ¿por qué hay que pensar en coaliciones ni que sea con partidos estatales? ¿por qué no reformar el sistema en sentido más mayoritario para que el partido ganador disponga de la mayoría absoluta? Algunas voces se han oído con estas propuestas, pero la reforma mayoritaria tendría que descartarse por dos razones, una política y otra, que quizás pueda llamarse más técnica. El motivo político es que parece antide-mocrático reformar un sistema electoral para desembarazarse de partidos que pueden resultar molestos. La razón técnica, aunque es difícil de detallar aquí, es que, excepto que se hiciera un sistema aberrante, en situaciones de empate (es decir, más o menos las de las últimas legislaturas) siempre sería necesario el concurso de pequeños partidos, y nada permite descartar que fuerzas autonómicas consiguieran escaños. El pacto, de nuevo, debería abrirse no a partidos minoritarios estatales sino a otros de tipo regional.

Ya se ven, pues, mis preferencias: reformar el sistema electoral en sentido proporcional para que los grandes partidos estatales puedan pactar con pequeños partidos estatales. Ahora bien, entiéndase mi argumento que no es, contra lo que podría parecer, una crítica contra los pactos PSOE o PP con los partidos nacionalistas. Al contrario, pienso que estos pactos pueden tener aspectos positivos porque introducen consideraciones autonómicas en la gobernabilidad del Estado y rompen algunas lógicas centralistas en las dos grandes formaciones. Mi argumento va en otra dirección; el sistema electoral potencia esta solución coalicional, pero debilita las restantes. En cambio, el sistema político quedaría descargado de algunas tensiones si el sistema electoral permitiera la existencia de formaciones centristas o radicales de ámbito territorial estatal. En este caso, los pactos podrían establecerse tanto con partidos estatales como con partidos autonómicos. La pluralidad de opciones me parece que sería preferible a la situación actual en la que son los partidos regionales los que, exclusivamente, cumplen una función pivotal.

De hecho, mi posición no es contra la intervención de los partidos nacionalistas en la gobernabilidad del Estado. España es así, plurinacional... y esta complejidad ha de tener alguna solución parlamentaria, por lo que es positivo que Convergencia y el PNV u otros partidos participen en la definición de la política estatal. Sin embargo, el sistema actual ha propiciado que sea el Congreso la instancia en la que, al menos formalmente, se negocia esta participación por la vía de la moción de investidura, los apoyos parlamentarios y la aprobación de los presupuestos; pero entendería más lógico que esta mediación centro-periferia se efectuara a través del Senado.

Y aquí radica el punto clave de una reforma electoral, constitucional incluso. El Congreso podría dejar de ser, como es ahora, el lugar de encuentro entre las lógicas estatales y las autonómicas si el Senado fuera auténticamente la representación de las Comunidades Autónomas. Ni una sola voz autorizada puede defender la actual composición del Senado. Esta es la auténtica reforma electoral pendiente.

En resumen, mi posición es la siguiente: Debería procederse a una reforma constitucional del Senado, que lo convirtiera en una auténtica cámara federal que permitiera la expresión del funcionamiento autonómico del Estado. En este contexto, podría pensarse en una reforma electoral del Congreso, que disminuyera la fuerza coalicional de los partidos autonómicos. Para ello sería necesario un sistema más proporcional que el actualmente vigente, y no otro de tintes más mayoritarios.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

Soy clásico. Defiendo todavía el sistema electoral proporcional y la financiación pública de los partidos políticos. Me parece que el intervencionismo estatal debe corregirse en muchos puntos pero, en todo caso, no sería en el de la financiación de los partidos en el que primero pondría bisturí. La financiación pública de los partidos políticos continúa pareciéndome un sistema para la igualdad de oportunidades y el equilibrio social.

Dicho esto, ningún sistema es perfecto y cualquiera (de base pública o privada) está sometido a críticas razonables. Dos de éstas me parecen esenciales. La primera advierte que la financiación pública puede convertir a los partidos en un órgano más del Estado y a limitar, con ello, su relación con la sociedad civil. La segunda considera que si bien el sistema público ha podido garantizar históricamente un cierto equilibrio entre los partidos del ámbito burgués y del ámbito obrero, contribuye, en cambio, a la estabilización y cristalización de un sistema de partidos que dificulta la renovación y la aparición de nuevas fuerzas políticas. Pero, por fuertes que sean estos argumentos, creo que sería erróneo enfocarlos en una dirección que permitiera la financiación empresarial de los partidos.

El tema de debate no se centra en España en la financiación pública. A pesar de algunas proclamas optimistas sobre que los ciudadanos estarían dispuestos a contribuir directamente al mantenimiento de los partidos, la realidad es que muy pocos datos permiten avalar esta suposición voluntarista. Por ello, las propuestas de los partidos no eliminan la financiación estatal y lo que buscan es complementarla con aportaciones privadas. La cuestión, el conflicto que por ahora ha imposibilitado el consenso, es si estas aportaciones privadas pueden efectuarse por personas jurídicas y, más específicamente, empresas.

Y al respecto, y expresándome a la vez como ciudadano y cómo teórico de la política, soy incapaz de entender ningún argumento que avale la financiación de un partido por parte de una empresa. Las empresas no tienen ideología, sólo tienen intereses. También podemos decirlo de otra forma, su ideología es su interés. Por lo que me da pánico pensar qué interés podría defender, pongamos por caso, Teléfonos Amigos en financiar un partido o Extraídos y Edificados a dos (sí, así es más segura la inversión). Y puestos en el ámbito de la democracia local, ¿a qué extremos de corrupciones podría llegarse?

No sirve el argumento que esto también pasa con una ley de prohibición y que se trata de legalizar la realidad. Tampoco me sirve de mucho el argumento de que pueden establecerse límites a esta financiación privada, ya sean de tipo cuantitativo o cualitativo. Así, la propuesta del Partido Popular indica que estas aportaciones no podrán superar los 15 millones de pesetas por persona jurídica. Como enunciado me parece mojigato, algo así como se puede pecar pero no mucho. Como realidad me planteo cuántas personas jurídicas pueden formar el holding «Cablevisión Reunida, S. A», ¿diez, veinte...? ¿qué tipo de límite es éste?

Las limitaciones cualitativas pueden abordar aspectos como la prohibición de financiación por parte de empresas que contraten con las Administraciones Públicas, reciban subvenciones de ésta, puedan ser objeto de regulación, etc. Loable propósito, pero que me deja entonces con la duda de qué tipo de empresas serían las que pudieran estar interesadas en la financiación de los partidos.

Para acabar de completar mi pensamiento, he de añadir que esta visión antiempresarial, no significa que esté en contra de los grupos de interés. Creo que hay que buscar fórmu-

las que los integren mucho más abiertamente en el juego político. Por otra parte, no pienso que sea posible un sistema democrático en el que se eliminen todas las posibilidades de corrupción político-económica. La prohibición de la financiación empresarial no elimina las posibilidades de corrupción, simplemente no las institucionaliza.

Descartada la financiación empresarial, ya he indicado que soy receptivo a las críticas que pueden efectuarse a la financiación pública; por esto entiendo que puede pensarse en una legislación que, salvando la participación estatal en los ingresos de los partidos, se dirija a combatir los principales defectos de ésta sin caer en una visión neoliberal y privatizadora. Me temo, de todas formas, que estas propuestas no serán compartidas por los principales partidos.

Se ha señalado que uno de los principales problemas de la financiación pública es que puede cortar los vínculos de los partidos con la sociedad. Contra esto, me parece que podría actuarse, al menos parcialmente, estableciendo que las aportaciones públicas no pudieran superar en un determinado porcentaje los ingresos obtenidos por los partidos mediante otros medios, de tal forma que existiera un estímulo para la captación de ingresos privados. En este capítulo, convendría que la financiación pública se basara en criterios objetivos (me refiero a una determinada vinculación al presupuesto del Estado, de un órgano del mismo, etc.) y fijados para un período de varios años. Así se establecerían reglas a largo plazo y una cierta imposibilidad de que los partidos fueran juez y parte a la hora de fijar las ayudas estatales.

Otro problema es que la financiación pública consolida los partidos existentes pero dificulta la emergencia de nuevas fuerzas. En este contexto, la financiación de los partidos debería realizarse a partir, y exclusivamente, de los resultados electorales. El sistema español, que considera también los escaños obtenidos, me parece poco democrático dada la desproporcionalidad de la ley electoral. La financiación que combina votos y cargos redundaría en un doble beneficio para los partidos mayoritarios a partir de un mismo criterio justificador, que es su resultado electoral.

Pero mi razonamiento va más allá. El sistema actual y las propuestas de los grandes partidos discriminan en favor de éstos. Quizás esto fue adecuado en los momentos iniciales del sistema democrático en los que podía temerse un fraccionamiento excesivo del siste-

ma de partidos, pero ahora puede pensarse en el riesgo ya citado de la excesiva cristalización del sistema. ¿Por qué no pensar ya en la posibilidad de una discriminación inversa a la existente?

En algunos países, los partidos de la oposición reciben mayores ayudas que los del gobierno. Es un buen principio para el pluralismo, pero se puede ir un poco más lejos. Aquí mi propuesta es radical: subvencionar algo más a los partidos que obtengan menos votos. Esto se puede lograr estableciendo una prima para un número inicial de votos más remunerados que habría de adecuarse a las excepciones de los partidos autónomos, como se hace en otros temas, para que no resultaran más beneficiados. Se trata de una discriminación positiva para los partidos minoritarios al igual que se protege a una especie en extinción o a una flor que nace en invierno.

A esta propuesta la he denominado radical, pero en realidad lo es muy poco. La subvención directa a los partidos por sus resultados electorales es sólo una parte de los ingresos que reciben éstos de las arcas públicas; por lo que si se tuvieran en cuenta la totalidad de elementos que intervienen en apoyo de los partidos (cargos, grupos parlamentarios, intervenciones televisivas, etc.) se vería que este plus de ayuda a los partidos minoritarios no resultaría en una desestabilización de las restantes formaciones.

En todo caso, debe recordarse que la financiación directa de los partidos es sólo uno de los elementos que intervienen en este tema, por lo que deberían abordarse cuestiones más generales que no puedo tratar en el marco de esta pregunta. Por ejemplo, ¿no sería conveniente que los parlamentarios dispusieran de secretarios personales a cargo de la institución? Responder a una pregunta de este tipo implica no sólo algo relacionado con la financiación, sino también con la relación elector-diputado-partido, etc. La financiación de los partidos no es exclusivamente un tema económico e implica una visión más general sobre la democracia y sobre el sistema político.

De todas formas, en el tema de la financiación directa he dejado sin tratar algunas cuestiones, a las que ahora me referiré muy rápidamente porque creo que estoy extendiéndome demasiado. Separaría la financiación por gastos ordinarios de la financiación electoral. Esta debería buscar fórmulas que limitaran el gasto. La publicidad de los ingresos me parece esencial, lo cual conlleva necesariamente un eficaz control de las finanzas de los partidos.

Pasando ahora al tema de las encuestas electorales, mi posición se resume en autorizar la publicación hasta el último día de campaña electoral. Mi argumento es simple: la actual regulación no prohíbe la realización de encuestas durante los días previos a las elecciones sino, simplemente, su publicación. Resulta así que los partidos, las élites políticas e incluso los directores de los periódicos disponen de datos que, en cambio, no están al alcance de los ciudadanos.

Se trata, pues, de una equivocada presunción de que los ciudadanos no van a ser manipulados gracias a esta prohibición; equivocada porque los partidos disponen de un instrumento para sus estrategias, instrumento que los ciudadanos ignoran.

Desde otro punto de vista, también podemos añadir que los ciudadanos consumen un producto caducado. Las últimas encuestas publicadas se realizan, por cuestiones técnicas, unos 15 días antes de las elecciones. Esto perjudica tanto a las empresas de sondeos electorales como a los consumidores, que no reciben lo que en términos constitucionales podría denominarse una información veraz.

Cuestión distinta es que el producto además de caducado esté adulterado (entendiendo estrictamente como tal la falsificación de los datos). Esta posibilidad no debería llevar a la prohibición indiscriminada de la publicación de encuestas, sino al reforzamiento de medidas de control, bien por la Junta Electoral, bien por un organismo pertinente que siguiera el modelo francés.

Defiendo la publicación de encuestas hasta el último momento, naturalmente realizadas con rigor, para que el ciudadano pueda, si quiere, maximizar el rendimiento de su voto. No me parece que el voto táctico — éste cambio que podría provocar la encuesta debilitando ideologías más profundas— no forme parte de las opciones legítimas de las que deba disponer el ciudadano. La prohibición actual me parece elitista porque define dos grupos sociales, los gobernantes, para quienes las encuestas son útiles y los gobernados, para quienes son nocivas.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

No resulta extraño que los sistemas electorales autonómicos reproduzcan en sus líneas generales los principios que rigen la legislación estatal en el tema, aunque la capacidad normativa autonómica permite — y no sería criticable— desarrollos muy distintos. De todos modos, la modulación de estos principios y el desarrollo constitucional se ha realizado de tal manera que cada Comunidad Autónoma presenta sus peculiaridades de forma que no puede hablarse de un sistema electoral homogéneo, que cubra todas las Comunidades. Insisto, en contra de quien tenga una visión más administrativa del tema, en que la autonomía permite una diversidad de soluciones; por lo que no sería nada extraño ni negativo que, en el futuro, se incrementaran las disparidades entre las legislaciones electorales autonómicas.

De una forma general, los sistemas electorales autonómicos son más proporcionales que el correspondiente al Congreso de los Diputados por lo que son merecedores, en mi opinión, de menos críticas que las recibidas por la legislación estatal por su sesgo mayoritario. Ahora bien, esto no significa que algunos puntos de estas legislaciones no produzcan ciertas perplejidades o insatisfacciones, que comentaré brevemente en la imposibilidad de referirme a los 17 sistemas existentes.

El primer punto a destacar, el que merece sin duda el comentario más duro, es que en Cataluña, todavía a finales de 1999, no se haya promulgado una legislación electoral específica y se rija el sistema por una disposición transitoria del Estatuto.

Una vez efectuada la crítica a esta desidia legislativa, busquemos el lado bueno de la situación, que puede encontrarse en la posibilidad de que el alejamiento del período constituyente permita efectuar una legislación novedosa en la materia. Lentamente, a lo largo de estos años, parece que las fuerzas políticas catalanas han ido elaborando un cierto consenso que se inclina hacia la adopción de un modelo parecido al alemán, con un doble nivel circunscriptivo para respetar el principio de proporcionalidad y la identificación de los representantes. Seguramente, la próxima legislatura puede ver la discusión de propuestas de este estilo que, de llevarse a término, presentarían un modelo muy distinto al de las elecciones generales.

Si esto se cumpliera, posiblemente crecería en otras Comunidades la opción por sistemas alternativos. Pienso ahora, aunque no es la única transformación posible, en la adopción del voto preferencial, anunciada en algunos programas de partidos. Al respecto, haciendo un inciso, no me he pronunciado en ninguna parte de este cuestionario sobre el voto preferencial por lo que indico que no entiendo que éste sea ninguna panacea para los problemas de la representación política, aunque cuando menor sea el ámbito territorial del organismo a elegir menos reticencias me ofrece.

Pasando ya al contenido de algunas regulaciones, parece exagerada la diferencia del valor del voto según circunscripciones, que puede encontrarse en muchas Comunidades y, especialmente, en Canarias, el País Vasco y Baleares. Ello responde a situaciones específicas de insularidad e incluso de imagen del propio país, como puede ser el caso vasco; sin embargo, va en contra del principio de la igualdad de voto.

Algunas barreras electorales son notablemente altas. Como se habrá visto por el contexto de las otras preguntas no me parece mal la existencia de partidos pequeños por lo que no soy partidario de esta técnica electoral, tanto más cuanto el conjunto del sistema social (mucho más que político) ya dispone de sistemas de filtro muy eficaces. En la pregunta parece que subyace una preocupación por la posibilidad de que un partido regional obtuviera representación en el Congreso de los Diputados y quedara excluido del parlamento autonómico. Esta posibilidad realmente resulta anómala, pero ¿me permiten una ironía? Quizás esto sea una pequeña aportación para estimular a que el parlamento central esté formado exclusivamente por diputados nacionalistas y regionalistas y los parlamentos autonómicos por diputados «españolistas». De todas formas, me temo que este deseo, realizado desde Cataluña, en favor de una España más plurinacional y unas autonomías menos nacionalistas no va a ser compartido por muchos.

Volviendo al cuestionario, no es fácil terminar resumiendo una propuesta adaptable a 17 Comunidades. La diferencia es, en sí misma, un valor y, como estudioso del tema, me apasionaría encontrarme con modelos muy distintos para poder comparar sus efectos.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

A mi entender, el régimen electoral local no debería formar parte de las materias que engloba la expresión «régimen electoral general» del art. 81 de la Constitución española, que, como se sabe, exige una Ley orgánica estatal. El criterio de que las elecciones locales forman parte de este régimen general me parece una interpretación forzada de la Constitución. Por «régimen electoral general» sería más lógico entender las condiciones que regulan el derecho de voto (edad, censo, delitos electorales, garantías jurisdiccionales, etc.) y las elecciones generales que no, por el contrario, las elecciones municipales. Ciertamente es que el Tribunal Constitucional se apoyó también en el criterio competencial del art. 149,1 que atribuye al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas; sin embargo también en este aspecto serían posibles otras interpretaciones respetuosas con el texto fundamental y con una visión más autonomista del Estado.

Así pues, una respuesta sobre este tema no puede quedar desvinculada de la definición sobre el encaje del ámbito local en relación al Estado y las Autonomías. En nuestra opinión, cada Comunidad Autónoma, precisamente por serlo, debería poder legislar sobre el sistema electoral local (municipal y de las Diputaciones). Evidentemente, la consecuencia lógica sería la diversidad de sistemas electorales locales.

Sin embargo, existe otra forma de argumentar sobre la conveniencia de distintos tipos de elecciones locales. Si el razonamiento que hemos efectuado hasta ahora deriva de la existencia de las Comunidades autónomas – insistimos, según nuestra visión de las mismas – puede argumentarse también que la diversidad de problemas y de población de las grandes capitales, de las ciudades, de los pequeños municipios, hace que no sea funcional – ni desde la vertiente de la representación ni desde la de la gobernabilidad – la identidad y la homogeneidad electoral entre unos tipos de población y otros.

Una distinción por tramos de población podría tener en cuenta la extensión del concejo abierto, la incorporación del voto preferencial, la introducción de distritos electorales, la elección directa del alcalde. No es cuestión ahora de señalar qué niveles articularían estas diferencias, porque lo que importa señalar es que problemas diferentes requieren soluciones diversas.

Al margen de este problema de la diversidad, no creo que el sistema haya funcionado de manera incorrecta y, a pesar de algunos casos escandalosos de transfuguismo y de la presión de los grandes partidos (empujados por sus alcaldes) para la elección directa de éstos, el sistema político local ha podido combinar la personalización en la figura del cabeza de lista, con una aceptable proporcionalidad y estabilidad política. Por tanto, no existe una crisis generalizada de representación sino algunos casos muy llamativos que sirven de caldo de cultivo para algunas demandas reformistas.

Por tanto, en nuestra opinión, la elección directa del alcalde no es una necesidad ineludible; tanto más si se tiene presente que también, en un contexto de elección directa, se producirían escándalos locales (y no puede ser de otra manera con 8.000 municipios). Ahora bien, estas consideraciones no significan que esté en contra, por principio, de la posibilidad de que se legislara en este sentido en algunas Comunidades Autónomas (de nuevo, la imposibilidad de una legislación homogénea) en las que no chocara con la pluralidad del sistema de partidos.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

Poco me queda por añadir a las formulaciones que he hecho anteriormente. Como se habrá visto, mis preferencias políticas se orientan hacia mecanismos legales que permitan la pluralidad y la diversidad, como forma a largo plazo para prevenir las rigideces del sistema. No creo que en el tema de las elecciones europeas pueda mantener otro criterio.

Descartada por la pregunta la posibilidad de refugiarse en una legislación uniformadora europea o incluso, un poco más allá, en una reforma general de las instituciones comunitarias, no soy partidario de modificar el sistema de circunscripción estatal por circunscripciones autonómicas. Si bien una reforma en tal sentido podría indicar simbólicamente que la política europea no es exclusivamente un asunto estatal, tendría el

inconveniente de reducir la actual proporcionalidad; en ciertos casos contra partidos de ámbito regional.

Por el momento, pues, y a la espera de reformas estructurales que lleven a una auténtica Constitución europea en la que fuera posible repensar las relaciones estado-regiones-Europa, el sistema me parece suficientemente válido en sus aspectos esenciales.

Francisco José Llera RamosCATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO**Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL**

El sistema electoral español, diseñado en sus rasgos fundamentales por el Real Decreto-Ley de 1977 y consagrado por la Constitución de 1978 y la LOREG de 1985, con más de veinte años de funcionamiento se ha convertido ya en el más duradero de nuestra historia electoral, lo que ya es un valor en sí mismo, sobre todo, por su alto grado de institucionalización, que dota de seguridad y previsibilidad a los actores políticos. Pero, lo más importantes, es que su rendimiento político ha sido altamente satisfactorio, convirtiéndolo también en el más eficiente de nuestra historia democrática.

En efecto, los constituyentes estaban básicamente de acuerdo en primar la estabilidad y la eficacia de los gobiernos representativos producidos por el sistema electoral, lo estaban también en garantizar la formación de mayorías parlamentarias homogéneas y, al mismo tiempo, en incluir en el Congreso de los Diputados la representación de minorías relevantes, que en este caso eran los comunistas y la derecha autoritaria y, sobre todo, los nacionalistas moderados catalanes y vascos, objetivos éstos claramente alcanzados. Así, pues, los efectos políticos del sistema electoral en el nivel nacional son evidentes: en primer lugar, ha prefigurado un sistema de partidos de pluralismo moderado con una fuerte propensión bipartidista, tanto por la reducción de la fragmentación como por sus efectos psicológicos; en segundo lugar, ha producido mayorías estables que han generado gobiernos monocolors duraderos y eficaces, incluso en minoría; en tercer lugar, ha permitido la alternancia y ha definido los perfiles de la dinámica gobierno-oposición; y, finalmente, ha contribuido positivamente al curso de la transición política y a los procesos de institucionalización y consolidación democráticas. Además, aunque el sistema no está exento de elementos críticos y, por tanto, ha tenido que soportar distintos tipos de críticas en la opinión pública, éstas nunca han pasado de ser puntuales, débiles o fugaces

propuestas de reforma, que, en conjunto, no han constituido factores serios o constantes de impugnación política, que es lo que puede abrir un proceso sustantivo de reforma electoral.

Entre los efectos negativos del sistema destacaremos dos: por un lado, su acusada desproporcionalidad, que llega a superar en ocasiones a la de algunos países en los que rige el principio mayoritario; por otro lado, la desigualdad estructural del voto, agravada por la diversa distribución geográfica de los apoyos electorales a los distintos partidos. Ambos efectos correctores hacen que los resultados de nuestro sistema electoral parezcan estar más cerca del principio de representación mayoritaria que del proporcional preceptado en el texto constitucional y que la LOREG consagra y reinterpreta con una filosofía claramente mayoritaria. El origen de tales efectos está en: en primer lugar, la fórmula de escrutinio, que es una de las proporcionales más corregidas; en segundo lugar, la magnitud de los distritos, que está en función de su delimitación (la estructura provincial consagrada en la Constitución) y del criterio de asignación de escaños (a partir del mínimo previsto por el propio texto constitucional), que prima a las provincias menos pobladas y menos plurales en detrimento de las más pluralistas y densas, por lo que la ponderación de la representación de un gran número de pequeñas circunscripciones muy desproporcionales agudiza el efecto corrector de tipo mayoritario de nuestro sistema electoral; y, en tercer lugar, el propio tamaño del Congreso de los Diputados que limita las opciones de proporcionalidad. En definitiva, los pocos que quieran reducir al mínimo la proporcionalidad o reconvertir el sistema en formalmente mayoritario, más o menos puro, tendrán que afrontar el coste político de una reforma constitucional para un resultado político realmente escaso, si no contraproducente. Por el contrario, los más que podrían propugnar una reforma más proporcional tendrían que tocar el sistema y/o la magnitud de las circunscripciones, que es la fuente principal de corrección mayoritaria, enfrentándose también a una reforma constitucional de dudosa viabilidad y resultado político incierto. Es cierto que bastaría con sacar estos detalles técnico-políticos de la Constitución, pero, incluso eso, requiere un gran consenso, que iría precedido de una fuerte demanda o debate político, cosa que no se atisba por ningún lado. Con todo, aún no estando el tema sobre el tapete, no estaría de más que, en caso de producirse reformas constitucionales en otros aspectos, pudiese aprovecharse el viaje para aliviar el texto constitucional de estos aspectos técnicos, dejando la simple referencia política básica a la proporcionalidad de la representación y a la igualdad del voto.

Cualquier reforma sustantiva de las normas electorales, estén o no en la Constitución, afecta a las reglas básicas del juego democrático, por lo que para producirse tienen que darse algunos requisitos, tal como la experiencia de las democracias más estables nos indica: en primer lugar, la existencia de un consenso entre las élites partidistas y parlamentarias, tanto sobre el problema de representación a resolver, como sobre la solución que aporta la reforma implementada; en segundo lugar, lo más frecuente y aconsejable es una estrategia de correcciones graduales, tanto en los objetivos como en los procedimientos, frente a las posiciones maximalistas o radicales; y, en tercer lugar, la inspiración política de tales reformas ha solido estar alejada de las posiciones mayoritarias. Es obvio, que ninguna de estas circunstancias parece darse en el caso español en este momento en lo que se refiere a los aspectos sustantivos de nuestro sistema electoral. Esto, sin embargo, no debe llevarnos a prejuzgar lo que pueda suceder en el futuro, sobre todo si se incrementa o agudiza la inestabilidad gubernamental, se imposibilita la alternancia política o quedan fuera de la representación sensibilidades con un peso relevante en la vida política cotidiana de los ciudadanos.

Entre el resto de los componentes o variables más débiles del sistema electoral, destaca entre nosotros el debate sobre el tipo de listas y el tipo de voto, a los que se les dan soluciones muy contradictorias y, por lo general, poco sopesadas en sus consecuencias y requisitos políticos. De la fuerte crítica a la partidocracia algunos sacan la conclusión de que la fuente de todos los males está en las listas electorales cerradas y bloqueadas, por lo que propugnan su apertura y/o desbloqueo, cambiando también el tipo de voto por alguna de las variantes preferenciales, olvidándose que ya es así en el caso de la elección de senadores, sin que los resultados sean muy distintos. Otros, criticando un supuesto déficit representativo y una falta de vinculación ciudadanos-representantes, están dispuestos a cargarse la proporcionalidad introduciendo el sistema mayoritario de distritos uninominales, sin percatarse del efecto desastroso que esta medida tendría sobre nuestro sistema político, además de tener que afrontar una reforma constitucional de hondo calado y muy incierta viabilidad. Sin perder de vista que la forma de expresión del voto es una de las variables más débiles del sistema electoral y, por tanto, con escasos efectos políticos, la relación causal entre el hermetismo de las listas o su bloqueo y algunas de las manifestaciones de la llamada desafección democrática está por demostrarse, por lo que es ingenuo y escasamente científico pensar que una ingeniería electoral de este tipo pueda aportar más beneficios que perjuicios políticos al sistema y su funcionamiento.

Lo más aconsejable, por lo tanto, es que lo que ha funcionado bien y ha producido buenos rendimientos políticos, sin que, por lo demás, se hayan generado movimientos significativos de reforma, lo mejor es dejarlo como está, sin perjuicio de que se puedan producir pequeños retoques de forma gradual que, en todo caso, contribuyan a reforzar sus efectos positivos.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

En el tema de la financiación de los partidos y sus campañas electorales es necesaria una reforma y un consenso en la línea de hacerla más transparente y controlable. Deberíamos ir a una financiación mixta, pública y privada, la primera que garantice la vida y el funcionamiento de estos actores públicos imprescindibles en nuestra democracia representativa y la segunda que refuerce su vinculación con la sociedad. Lo más importante, con todo, es la transparencia y el control de la financiación y de las cuentas de los partidos. Yo distinguiría el reembolso parcial de los gastos de las campañas electorales, al que deberían tener opción todos los partidos que compitan y obtengan apoyos electorales, de la financiación de la actividad ordinaria, más allá de la puramente institucional, que si debería estar ligada al peso representativo o parlamentario de cada cual. Las reformas introducidas en la línea de limitar los gastos de las campañas electorales o de asumir por la administración electoral algunos gastos como el mailing o los espacios gratuitos en los medios públicos contribuyen a la racionalización de esta financiación pública. Por otro lado, el problema de la financiación privada es su limitación y su control para evitar efectos degenerativos de tipo oligárquico y/o clientelares.

En relación a las encuestas electorales no me parecen convenientes mayores restricciones a su publicidad. En una sociedad de la información éstas contribuyen a que el ciudadano contraste mejor su opinión con la de sus conciudadanos. Sin embargo, las mayores restricciones deben hacer referencia a los controles de calidad por parte de la administración electoral. En efecto, no debería permitirse ninguna referencia pública a encuestas (previando sanciones en su caso), al menos en campaña e incluso en precampaña, que

no cumplan tales requisitos y controles de calidad. Es necesario que el ciudadano sepa y la administración electoral verifique que tales condiciones técnicas de calidad están garantizadas. Entre dichas condiciones están el tipo y la fecha de realización del trabajo de campo, el tamaño y el tipo de muestreo, sus márgenes de error, el titular del encargo y la empresa responsable, así como el método de estimación del voto o, en su defecto, la intención directa del mismo, previa a la elaboración de dicha estimación.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

Lo primero que cabe afirmar es la clara institucionalización de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas, que refuerzan el enraizamiento del sistema electoral español en su conjunto, precisamente por la continuidad y el mimetismo de los rasgos básicos de ambas arenas políticas. A pesar de la tendencia armonizadora y de la homogeneidad mayoritaria de su funcionamiento, la heterogeneidad de sus efectos en algunas Comunidades Autónomas tiene que ver, sobre todo, con las especiales características de la territorialidad y la vida política de las mismas.

En general, al igual que para el conjunto de España, los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas también han tenido efectos concentrados sobre los sistemas de partidos, aunque ligeramente más atenuados, contribuyendo a reducir la fragmentación parlamentaria y a facilitar la formación de gobiernos basados en mayorías homogéneas. Con todo, los sistemas electorales autonómicos reducen de forma sensible la acusada desproporcionalidad del sistema español.

A la vista de la homogeneidad de la fórmula de escrutinio en todas las Comunidades Autónomas y de la escasa incidencia de las barreras mínimas, el sistema de circunscripciones sigue siendo también aquí el principal factor crítico de la desigualdad del voto y de la desproporcionalidad estructural del sistema, así como el elemento diferencial entre Comunidades. Como prueba, baste el siguiente ejercicio referido a las elecciones autonómicas del período 1994-1996 que consiste en neutralizar sucesivamente los efectos de los sistemas de distritos y de la fórmula de escrutinio, así: si, en primer lugar, simula-

mos distritos únicos para las 13 Comunidades que no los tienen, el resultado es un intercambio medio de escaños del 4 por 100, sobre todo a costa de los partidos mayoritarios y que, además, permitiría, de no aplicarse barreras de votos, el acceso de nuevos partidos en la Comunidad Valenciana (UPV, con 2 escaños) y Galicia (EU, con dos escaños), además del caso de Navarra; en segundo lugar, si mantenemos igualmente neutralizado el efecto distorsionante de los distritos y cambiamos, al mismo tiempo, la fórmula de escrutinio proporcional fuertemente corregida (D'Hondt) por un sistema proporcional puro de resto mayor, el intercambio medio adicional de escaños de las 17 Comunidades Autónomas por este factor no superaría el 2 por 100, permitiendo, sin embargo, el acceso al reparto de escaños de una docena de pequeños partidos en Asturias, Canarias, Castilla y León, Navarra y Cataluña. Esta doble combinación sobre los sistemas de partidos y la gobernabilidad tendría el efecto de debilitar la mayoría de gobierno en Aragón, Canarias y Comunidad Valenciana, la complicaría en Asturias, Extremadura, Navarra y Cataluña, dejaría en minoría al PP en Baleares y al PSOE en Castilla-La Mancha y no cambiaría nada de forma significativa en las ocho restantes. Sin embargo, tales complicaciones y cambios no afectarían de forma sustantiva a la actual tendencia coalicional o a la notable estabilidad y eficacia de nuestros gobiernos regionales, incluso cuando están en minoría.

La continuidad normativa de los sistemas electorales autonómicos con respecto al nacional y su relativa homogeneidad interterritorial no han impedido, sin embargo, la producción de una considerable variedad de subsistemas de partidos, aunque con un predominio claro y creciente del formato del bipartidismo imperfecto en once Comunidades y, en menor medida, del pluralismo moderado en otras cuatro, que conviven con la excepcionalidad del pluralismo extremo o polarizado del País Vasco y Navarra. Ahora bien, el mayor pluralismo de los sistemas autonómicos de partidos, facilitados por sus sistemas electorales respectivos, sin mermar significativamente ni su bipolarización ni la gobernabilidad, ha tenido, al menos, dos efectos positivos: el primero, dar acceso a la escena parlamentaria y de gobierno de nuevos actores políticos locales; y el segundo, y más importante, ensayar las fórmulas de gobiernos de coalición en cada vez mayor número de Comunidades.

De ahí que las voces de reforma o de mayor armonización formal de los sistemas electorales autonómicos, que últimamente venimos escuchando, tengan poco que ver con la

institucionalización y los notables rendimientos políticos alcanzados por los mismos. Quedan como aspectos relativamente críticos los siguientes: en primer lugar, la existencia de distritos subprovinciales demasiado pequeños en los casos de Asturias y, sobre todo, Murcia, además de los insulares; en segundo lugar, la desigualdad del voto producida por la no asignación de magnitudes en función del peso demográfico relativo de cada distritos en la mayor parte de los casos, siendo el más llamativo el vasco por su equiparación provincial; y en tercer lugar, la fijación de barreras mínimas excesivas en Baleares, Canarias, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, País Vasco y La Rioja. Son, por tanto, elementos críticos que admitirían reformas gradualistas en la medida que la demanda y el consenso internos estuviesen claros, tal como hemos indicado para el nivel nacional.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES

En relación a las Elecciones Municipales no parece que haya razones de peso, ni demandas relevantes, que hagan pensar en una reforma sustantiva del actual régimen electoral, a la vista de su institucionalización, homogeneidad y buen rendimiento político. No parece evidente que la introducción de cambios en los principales elementos del sistema vayan a producir mejores resultados y menores costes, sobre todo, en términos de institucionalización. La actual fórmula proporcional funciona razonablemente bien, tanto en municipios grandes como pequeños, y la consideración de los mismos como distritos únicos es necesario mantenerla para garantizar la menor corrección posible a la ya merma proporcionalidad. Por ello, es desaconsejable la introducción de nuevos efectos mayoritarios, como la elección de una parte de los concejales en distritos uninominales y, por tanto, mayoritarios.

En relación a la elección directa de los alcaldes, habría que decir, ante todo, que el actual gobierno representativo en nuestra democracia local está funcionando bien, en general, por lo que la elección directa de los alcaldes generaría una dualidad de poderes (los presidenciales del Alcalde y los representativos del Consistorio) y de representaciones (mayoritaria de la del Alcalde y proporcional la del Consistorio) que habría que delimitar

muy bien para garantizar una mayor estabilidad y un mejor funcionamiento que en la actualidad. Lo cierto es que cuando se les pregunta a los ciudadanos en las encuestas por esta posibilidad, entre dos tercios y tres cuartas partes dicen preferir la elección directa de los alcaldes, debate que podría abrirse para su eventual reforma, siempre que fuese acompañado de retoques en la propia Ley de Régimen Local, que atenuasen los riesgos de inestabilidad e ineficacia en los gobiernos locales. Por otro lado, la elección mayoritaria del Alcalde obligaría a hacerla en dos vueltas al estilo francés, si queremos que tenga un plus mayoritario, lo que plantearía la necesidad de alianzas, coaliciones o apoyos electorales para la segunda vuelta, que, aunque en unos casos pudieran facilitar la formación de mayorías de gobierno en caso de los gobiernos de coalición, en otros muchos seguro que complicaría las relaciones interpartidarias. Esto puede llevarnos a muchas situaciones de alcaldes con mayoría electoral pero sin mayoría luego en el consistorio para formar gobierno, con una conflictividad potencial muy grande.

En otro orden de cosas, el ámbito local podría ser una buena arena para ensayar pequeñas reformas, como el desbloqueo o la apertura de las listas, así como la propia utilización de algún tipo de voto de preferencia para la elección del propio Alcalde. Hemos de tener en cuenta que los Ayuntamientos, por su cercanía a los ciudadanos y a sus problemas cotidianos, se encuentran entre las instituciones mejor valoradas por éstos, de ahí que pequeñas reformas, no solo electorales, que contribuyan a reforzar tal vínculo y, sobre todo, su compromiso democrático han de resultar seguramente beneficiosas para la mejora de la calidad y el funcionamiento de la democracia local.

Si excluimos el caso de las Diputaciones forales vascas y los Cabildos Insulares Canarios, que funcionan como gobiernos parlamentarios tras la elección de los representantes por sufragio directo, además de las Comunidades uniprovinciales que no tienen Diputaciones provinciales (Asturias, Cantabria, Navarra, La Rioja, Madrid y Murcia), las nueve restantes eligen sus Diputaciones de forma indirecta a través de los concejales electos agregados según los partidos judiciales. No cabe duda que las Diputaciones Provinciales son viejas instituciones cuya funcionalidad política y administrativa puede ser discutible en la actual estructura territorial del poder político. En principio, su papel puede ser variable según la Comunidad y debe dejarse a la propia autonomía normativa de cada Comunidad Autónoma, al menos en dos aspectos: por un lado, el reparto de funciones y competencias entre Ayuntamientos y Diputaciones en un escenario de mayor descentralización local del poder autonómico, sobre todo en las provincias con una capital

macrocéfala; por otro lado, en la medida en que la ordenación del territorio de cada Comunidad haya generado comarcas naturales o funcionales para la gestión o prestación de los servicios, éstas y no los partidos judiciales deberían ser los distritos para la elección de los diputados provinciales.

Por estas razones y en tanto no se revise el encaje institucional de las Diputaciones entre las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos con más poderes y competencias que las actuales, creo que no debe tocarse su forma de elección ni su composición. Ahora bien, desde una perspectiva gradualista, los aspectos antes citados deberían quedar en el terreno de la autonomía normativa de cada Comunidad y sus pactos locales respectivos, aliviando a los Títulos IV y V de la LOREG de demasiadas precisiones en este terreno, si no eliminándolos directamente, una vez que cada Comunidad haya legislado al respecto.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

De nuevo, hemos de subrayar en primer lugar el activo que supone en favor del mantenimiento del actual sistema su institucionalización y relativa homogeneidad, facilitando los efectos psicológicos del mismo y la economía por parte del elector dispuesto a hacer uso del *voto estratégica*. Con todo, la normativa electoral para el Parlamento Europeo presenta algunas variaciones importantes con respecto a las elecciones legislativas, sobre todo en los aspectos de mayor corrección mayoritaria de éstas, así: en primer lugar, la circunscripción única, que elimina los problemas de desigualdad del voto; en segundo lugar y ligado a lo anterior, el distrito plurinominal de 60 escaños, que reduce al mínimo la corrección mayoritaria por efecto de los pequeños distritos; y en tercer lugar, la supresión de la barrera mínima, que facilita la competición de pequeñas opciones o coaliciones nacionales. Por tanto, aún manteniendo el efecto corrector de la proporcionalidad implícito en nuestra fórmula de escrutinio homogénea, el sistema de las elecciones europeas es el más proporcional de manera que ha beneficiado a los segundos partidos estatales y a los menores o más pequeños, al tiempo que no ha perjudicado a los partidos

nacionalistas o regionalistas, sobre todo, gracias a sus estrategias coalicionales en el manejo de los efectos del sistema.

El único factor de crítica es la demanda de los distritos de nacionalidad apoyada por algunos partidos nacionalistas, sin demasiada insistencia, pero no está claro que ellos mismos obtuviesen mejores resultados salvo el de no tener que aliarse con nadie, y, desde luego, el conjunto del sistema vería mermada su proporcionalidad inevitablemente. Por lo tanto y en la medida en que de estas elecciones no dependen ni la formación de gobierno, ni su estabilidad y eficacia, el rendimiento expresivo y representativo del sistema electoral es claramente satisfactorio.

Por otro lado, en este caso no tendría demasiado sentido ninguna estrategia gradualista de reforma, salvo quizá el ensayo de producir algún tipo de apertura o desbloqueo de las listas para poner a prueba su utilización y sus efectos sin demasiados riesgos añadidos. En el momento en que la formación, la estabilidad y la eficacia del Gobierno de la Unión Europea vayan a depender del Parlamento Europeo será cuando la ingeniería electoral tenga que emplearse a fondo para garantizar los efectos políticos mínimos en la legislación uniforme, que tendrá que casar con tradiciones nacionales muy diversas y que admitirá, por tanto, un cierto margen de discrecionalidad normativa para las legislaciones nacionales.

Manuel Martínez Sospedra

TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL

Vaya por delante que, a mi juicio, la clave de los problemas de representación, y los de legitimidad a ellos asociados, que nuestro sistema político padece no se deben primariamente a la legislación electoral. Antes bien, me parece que la clave se halla en el sistema de partidos con que contamos, en el modelo de partido que en ese sistema es dominante, y en una legislación sobre partidos parcial, incompleta y en buena medida poco satisfactoria. Si la responsabilidad por los déficits democráticos de nuestro sistema político recae primariamente sobre los partidos resulta obvio que el remedio, la necesidad de democratizar la democracia, pasa asimismo primariamente por la reforma de los partidos. Y sólo secundariamente desempeñan un papel las reglas institucionales. A lo sumo podemos pedir de estas un rediseño que incite, favorezca o prime la reforma de los partidos, pero no conviene esperar mucho de las meras reformas electorales en sí mismas consideradas. A partir de la doble convicción de que nuestro sistema político requiere de una profunda democratización, y de que esa democratización exige necesariamente la de los «príncipes modernos» paso a contestar el cuestionario que Corts ha tenido la amabilidad de enviarme.

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

El régimen electoral vigente nació como consecuencia de los compromisos que el Gobierno tuvo que alcanzar en las Cortes Orgánicas para conseguir la aprobación de la LRP, y por ello su estructura fundamental se fijó en las transitorias de dicha Ley. Nació además con vocación explícita de ser ley electoral de aplicación única y con el propósito de sacar un sistema de partidos viable del magma de la «sopa de letras». No cabe duda alguna acerca de la eficacia de la re-

gulación para alcanzar esos objetivos y que, en cuanto norma provisoria de transición, la regulación merece un juicio inequívocamente favorable.

Otra cosa es la prolongación de la vigencia del RD-L de normas electorales primero, hasta seis años y dos elecciones post-constitucionales, y la reproducción de su esquema general en la LO-REG de 1985, norma aquejada de una profusión de reformas que muestran su inadecuación. En principio el sistema de la ley no es otra cosa que la mixtura entre el esquema de la ley Maury de 1907, con las exigencias derivadas del empleo de una fórmula de escrutinio proporcional y un voto de lista configurado en términos de voto de adhesión, en lo que toca al Congreso, y una modesta adaptación de la ley de 1933, a su vez adaptación de la ley de 1907, por lo que toca a la parte provincial del Senado. No es de extrañar que adolezca de obsolescencia. Respondiendo por orden:

A) ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

La nuestra es una administración electoral transitoria y judicializada. En general me parece que es poco satisfactoria la configuración como transitoria de la administración electoral, fuera del caso especial de la JEC. Aunque algunos de sus defectos viene paliados por la práctica, como, por ejemplo, el hábito de designar a los mismos funcionarios en comisión ante las Juntas Electorales, que permiten contar con un personal experto, es bien cierto que la transitoriedad presenta tres serios defectos: de un lado el período de mandato no alcanza a cubrir el periodo de duración de los eventuales procesos electorales, de tal modo que puede darse el caso, y se da, de extinción del mandato de la administración electoral antes de que los litigios hayan finalizado, lo que posibilita la incertidumbre de algo tan básico como la custodia de la documentación electoral¹; de otro lado la transitoriedad mueve al legislador a la judicialización de la administración electoral, lo que es malo por dos razones: los jueces no están habituados a resolver problemas prácticos, ni hacerlo con celeridad, como la dinámica de la elección impone; la judicialización de la administración electoral minora la eficiencia del control judicial sobre la misma en razón de los vínculos entre jueces y magistrados de las Juntas y sus colegas que permanecen en

¹ El autor guarda memoria de la persecución de la documentación electoral abandonada en los pasillos de un Colegio de Abogados con motivo de recurso de amparo electoral.

los Tribunales ²; finalmente la transitoriedad se constituye en un límite importante a la especialización de los funcionarios, que es sumamente recomendable en una administración que debe ser «motorizada» por imperativo de la realidad.

Es posible que algunos de esos inconvenientes sean el precio de la neutralidad política, pero me parece dudoso que lo tengan que ser todos. Una administración electoral en todo caso con mandatos mucho más amplios, y probablemente permanente debería ser objeto de consideración. Téngase en cuenta la frecuencia de las elecciones en nuestro país ³, frecuencia que la realidad política más bien tenderá a expandir que a limitar por mor de la naturaleza misma de la forma parlamentaria de gobierno, existente tanto en el nivel estatal como en el territorial.

B) RÉGIMEN DE CIRCUNSCRIPCIONES

Viene consagrado bien sea en normas constitucionales, bien en normas estatutarias, según los casos. Con independencia del acierto político de tal tipo de decisión no parece que quepa cuestionar la consagración iusconstitucional de tal elemento del sistema electoral, la importancia y naturaleza de la materia la abonan. Puede estimarse más prudente el silencio en la materia, pero fuera del factor prudencial la decisión no parece censurable. En especial porque la indeterminación del concepto de circunscripción y su relativización (especialmente visible en el caso de elecciones autonómicas) abren a la interpretación un margen de actuación mucho más amplio que el usualmente considerado. Por poner un ejemplo: a mi juicio, los enunciados del art. 68.2. CE no impiden el reparto de escaños entre partidos a nivel estatal o autonómico siempre que

- 2 La cuestión puede parecer menor, pero no lo es en modo alguno. Si, de una parte, los miembros de la Juntas Electorales de extracción judicial tienden a reproducir en su gestión administrativa los modos y formas propios del ejercicio de la potestad jurisdiccional, con lo que no hacen sino seguir la inclinación natural que proviene de su formación y hábitos intelectuales, del peso de su experiencia profesional y hasta de la voluntad de imparcialidad de que la hacen gala, de la otra los miembros de los órganos jurisdiccionales que tienen a su cargo el control de una administración electoral judicializada tienden a ver en ésta no tanto su naturaleza cuanto el detalle, a la postre secundario e instrumental, de su judicialización. Y, en consecuencia, tienden a valorar las decisiones de órganos administrativos en términos similares a los generalmente usados para valorar los de otros órganos judiciales, con lo cual elementos claves de la administración, como la eficacia o la prontitud no pueden sino padecer. Lo que es gravísimo en una administración-relámpago como la que tratamos.
- 3 Un vistazo al calendario desde 1979 acá muestra que no hay año sin comicios. Además, los proyectos de reforma estatutaria que admiten la disolución anticipada del Parlamento Territorial, pero exigen que el mandato se la Cámara producto de la disolución tenga una duración inferior a los cuatro años, al efecto de mantener la coincidencia electoral el último domingo de mayo, acabará por producir inevitablemente, y como efecto no querido, un aumento de la frecuencia electoral, y con ellas de los gastos correspondientes...que teóricamente la coincidencia debería reducir.

la presentación de candidaturas, el voto y la provisión de los escaños se hagan en el nivel provincial.

Otra cosa es la clave de representación, que al introducir la exigencia de representación mínima uniforme por circunscripción electoral, bien por mandato constitucional, bien por mandato estatutario, hace imposible el sufragio universal, al impedir que pueda existir la igualdad en el valor inicial del voto, al impedir la satisfacción de la regla definitoria « *one man, one vote* »⁴. Con la penosa conclusión de que no existen elecciones por sufragio universal en España fuera del ámbito de las elecciones municipales. Es cierto que el impacto material de las reglas que configuran en los términos precitados la clave de representación puede minimizarse por vía de interpretación (y esa es una de las razones, y no la menor, que me hacen parecer deseable una normativa electoral que establezca que la composición política de la representación se determina de modo unitario y no directamente por circunscripciones), pero no es menos cierto que el vicio es en este caso estructural, y que su corrección exigiría cirugía mayor. Por lo demás es bien conocida mi opinión según la cual el inciso final del art. 68.2. CE es un buen ejemplo de lo que Bachof denominaba «disposición constitucional inconstitucional», a más de introducir la incongruencia en el propio precepto de referencia.

C) MODO DE VOTACIÓN

Es el punto en el que la innovación respecto de la ley Maura es menor, si dejamos de lado la sustitución del vidrio por el metacrilato. Lo menos que puede decirse es que el método es de un acusado primitivismo, y fuente de numerosos errores menores, que comporta un elevado gasto innecesario y no escasas dificultades materiales. En este punto sería cuestión de reexaminar la opción, que se deshechó en 1984, de introducir un método de votación y escrutinio electrónicos, pues uno de los dos grandes obstáculos existentes entonces, el del coste, ha sufrido una drástica reducción. Dicha introducción sería aún más aconsejable si se modificara el tipo de voto introduciendo alguna clase de voto de preferencia, y sus ventajas serían aplastantes en caso de optar por un método de votación que implique listas abiertas. Aun hoy ahorraría

⁴ Lo que viene a significar que ni la elección de las Cortes Generales, ni la de los Parlamentos Territoriales satisface uno de los cinco criterios que Dahl estima necesarios para calificar como democrático un gobierno. vide Dahl, R. A. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. Madrid. 1999, pp. 47/51.

tiempo y errores en el voto de lista y liberaría a los miembros de las Mesas Electorales del tor -
mento del escrutinio del Senado.

A mayor abundamiento la introducción del voto electrónico eliminaría dos fuentes de gasto importantes al suprimir la exigencia de la impresión de papeletas con destino a los colegios electorales, de un lado, y al hacer superfluo el mailing, la más costosa de las operaciones electo -
rales, del otro. Claro está que el ahorro para el contribuyente y para los partidos en general que el voto electrónico supondría tiene el precio de eliminar ventajas comparativas favorables a los partidos de mayor financiación, y el adicional de disminuir las barreras de acceso, aumentando con ello la competencia política, la potencial cuanto menos. Razones que movieron a su deses -
timación en 1984 y que, a mi juicio, requieren revisión.

D) EL TIPO DE VOTO

Es una variable dependiente del régimen de circunscripciones, del método de escrutinio y, par -
cialmente, del modo de votación. Me parece evidente que el descontento con el voto de adhe -
sión existente es general, y que una reforma afectante a este punto constituye una fuerte de -
manda social. Otra cosa es que el que suscribe sea escéptico acerca del posible efecto de la
introducción del voto de preferencia en las elecciones parlamentarias en punto al comporta -
miento de electos y partidos. Al menos si se presenta sólo. Sería cuestión a discutir si la refor -
ma demandada debe seguir el camino de la máxima preferencia, asegurando el máximo grado
posible de discrecionalidad al elector, adoptando el voto en listas abiertas, o si aquella deman -
da se satisfaría mediante el recurso, bastante más simple de instrumentar, de un voto en lista
cerrada pero no bloqueada, y aunque mis preferencias vayan por la primera (uno pertenece a
los politólogos pro VUT de que hace mención Dahl), entiendo que sentado el principio del
voto de preferencia la modalidad es, a la postre, cuestión menor. En todo caso no me parece
ocioso recordar que el voto de preferencia sólo es factible si hay voto de lista, de tal modo que
la combinación entre voto de preferencia y distrito uninominal sólo es factible con el escruti -
nio australiano, porque tanto en el «escrutinio inglés» como en el «ballotage» francés el voto es
de rigurosa adhesión, aun más rigurosa que en el caso de la lista cerrada y bloqueada, pues en

el voto uninominal ni siquiera se deja al elector del consuelo que pueda darle el agrado de alguno de los candidatos que figuran en la lista.

E) EL TIPO DE ESCRUTINIO

Al pobre don Victor d'Hondt se le han imputado la casi totalidad de los inconvenientes, reales o presuntos, de nuestro sistema electoral, con el agravante de que resulta inocente de la mayor parte de ellos. Es significativo que siendo el método que se emplea de modo punto menos que general sólo se critique su uso en la elección del Congreso. En verdad la combinación entre un método de la media mayor como el citado con un número muy bajo de puestos repartidos en un número muy alto de circunscripciones da una circunscripción media pequeña con un notable grado de dispersión no puede no dar como resultado el producto que da. Esa es la clave del funcionamiento marcadamente mayoritario de nuestro sistema electoral ⁵.

De lege ferenda me parece que no necesitamos una reforma de la LOREG, necesitamos una ley electoral nueva. Las innovaciones que me parecen deseables en buena medida se traslucen claramente de lo dicho: administración electoral permanente, método electrónico de votación, voto de preferencia, fijación de la composición política del Congreso a nivel nacional, etc. A ello cabría agregar una ordenación más racional de la campaña electoral y una simplemente cuerda de incompatibilidades, puesto que la vigente en este último caso sirve de ejemplo del destino de una regulación draconiana: la rigidez paliada por la arbitrariedad y el incumplimiento ⁶.

Respondiendo directamente el cuestionario mi preferencia particular se encamina por el método del Voto Único Transferible por cuatro razones: primera, es un método sumamente proporcional; segunda, es muy poco sensible a la variable «tamaño de la circunscripción»; tercera, admite y aun postula el voto con listas abiertas; cuarta, permite maximizar la intervención del elector individual en el proceso de elección sin costes excesivos para el partido. En suma coincido con la opinión manifestada en la materia por Stuart Mill, a cuya autoridad me remito. Ahora bien, tal método de elección exige reforma constitucional, y esta es cuestión que por sí

⁵ A estas alturas me parece que la tesis avanzada por Colliard de 1979 cuenta con el suficiente soporte empírico para sostener su acierto. En este sentido los trabajos de Montero o Vallés son contundentes.

⁶ La «dedicación absoluta» del parlamentario, introducida en la reforma de la LOREG en 1991 ha sufrido el destino por todos conocido. Mejor no citar casos y ejemplos.

misma no justifica tal operación. Sólo una reforma del Senado que afectara a la composición y elección de éste en el sentido de la representación territorial ofrecería la oportunidad correspondiente, al forzar la eliminación de las restricciones territoriales del sufragio universal que hoy figuran el art. 68.2. CE.

Como opción de segunda preferencia, que puede resultar compatible con una interpretación abierta del art. 68 CE, postularía un método similar al germano: reparto de puestos entre partidos a nivel nacional, elección de los diputados en parte en distrito uninominal y en parte en listas (provinciales o autonómicas).

En todo caso me parece que hay dos observaciones pertinentes en la materia: según la primera carece literalmente de sentido la propuesta de modificar la ley electoral para introducir un método de elección mayoritaria. La elección mayoritaria ya existe y, como es conocido por los especialistas, el sistema actual es tan mayoritario como el sistema electoral inglés y por ello proporciona un patrón de resultados virtualmente idéntico. Según la segunda el actual método de elección comporta muy elevadas barreras de acceso que penalizan desproporcionadamente a los partidos de ámbito estatal y tamaño mediano o pequeño, en razón de ello la actual regulación tiene un destacado papel en la configuración de un escenario político que otorga una posición pivotal a determinados partidos nacionalistas, empero esa posición pivotal sólo podría ser desempeñada por un partido pequeño o mediano de ámbito estatal si el sistema electoral fuere acentadamente más proporcional, lo que comporta necesariamente una reducción de las abultadas primas que el mismo sistema otorga a los dos partidos estatales de mayor tamaño. En el pecado de las primas muy abultadas los dos mayores partidos del sistema llevan la penitencia de la dependencia de los nacionalistas.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

A) LAS ENCUESTAS

Comenzando por la segunda parte de la pregunta, la referente a las encuestas, me parece que las normas prohibitivas de la difusión actualmente existentes tienen un muy escaso fundamen-

to objetivo y su compatibilidad con los derechos del art. 20.1. CE es, como mínimo, problemática. La prohibición de difusión no me parece ciertamente una decisión feliz en cuanto revela un cierto paternalismo (determinada información veraz no debe hallarse a disposición del ciudadano en tiempo útil porque distorsionaría su decisión), en cuanto que su fundamentación dista de ser clara (no sabe bien porqué en unos casos produce el efecto de compensación contramayoritaria y en otros produce la carrera en socorro del vencedor), en cuanto, en fin, la racionalidad y proporcionalidad de la limitación distan de ser evidentes. La prohibición de publicación de sondeos del art. 69.7. LOREG me parece, en consecuencia, políticamente desacertada.

De otro lado la prohibición de publicidad de los resultados de los sondeos durante los últimos cinco días de campaña constituye una medida mediante la cual se impide la difusión de una información por parte de los medios de comunicación social e incluso su elaboración por los mismos, en consecuencia constituye un supuesto de «censura» en los términos en que la jurisprudencia constitucional viene definiendo tal concepto, como la práctica obstativa de la elaboración y difusión es anterior a la confección del número o programa se trata de una «censura previa» y, en cuanto tal, explícitamente proscrita por el art. 20.3. CE. Como en la prohibición no entran en juego de modo directo y necesario otros u otros derechos fundamentales, ni parece que la prohibición en sí misma tengan un impacto apreciable ni una influencia previamente determinable no parece que se fácil justificar su constitucionalidad mediante la ponderación de bienes o valores constitucionalmente protegidos.

Finalmente se trata de una prohibición fácilmente burlable y cuya infracción una vez efectuada resulta de prohibición socialmente muy costosa, si no inadmisibles. El ejemplo de la publicación de sondeos en las pasadas elecciones legislativas portuguesas me inclina a pensar en la conveniencia de su desaparición. Siempre es sabio escarmentar en cabeza ajena.

Otra cosa es que la administración electoral se tomara con mayor seriedad la exigencia de los requisitos de elaboración y procedimiento que a la publicación de encuestas exige el art. 69 LOREG, que es donde se juega la veracidad material (y aun la jurídica) de la información obtenible mediante sondeos. Y digo la administración electoral porque esperar de los candidatos

que lo hagan, a riesgo de atraerse la hostilidad de los medios que publican sondeos de baja credibilidad y peor técnica, corresponde de lleno al mundo de las quimeras.

B) LA FINANCIACIÓN PÚBLICA

La cuestión central es, obviamente, la de la financiación pública, que en el cuestionario se limita a la discusión de la directa. Desde luego la financiación pública tiene un respaldo jurídico indiscutible: si los partidos son instituciones que ejercen funciones públicas, como parece evidente, esta constitucionalmente justificada su financiación directa con fondos públicos. Otra cosa es el juicio que pueda merecer desde una perspectiva política, y aun meramente prudencial, pues sus inconvenientes son numerosos y notorios. No parece dudoso afirmar que la literatura crítica no anda desencaminada cuando señala efectos perversos de la misma, como su tendencia a favorecer la oligarquización de los partidos, el fomento del desinterés por la afiliación, el vaciamiento progresivo del papel de los partidos como mediadores entre las instituciones y la sociedad civil, etc. Del mismo modo que no escapa a la producción de paradojas (el contribuyente financia los partidos a los que detesta).

A mi juicio la financiación pública directa es una hijuela del predominio, de facto el cuasimonopolio, del modelo del partido de electores, del que nuestro sistema de partidos es un ejemplo particularmente radical. Partidos con escasa capacidad para producir incentivos de identidad difícilmente pueden contar con una afiliación masiva y obtener de esta tanto el trabajo político honorario como los fondos indispensables para el desempeño de las funciones públicas que les competen. En tanto esa situación de fondo no cambie sustancialmente me parece que la única alternativa consistente a la financiación pública directa es una combinación de donativos a gran escala y corrupción.

Otra cosa es la configuración legal de esa financiación. Por lo que toca a la de sostenimiento de los partidos (la actualmente regulada por la ley orgánica de financiación de 1987) me parece preferible un cambio radical de sistema. El actualmente seguido corrobora y amplifica los efectos de la naturaleza mayoritaria de nuestro sistema electoral, con lo que refuerza la asimetría inherente a éste último, y tiene, además, un importante efecto de barrera de acceso de tal calibre que si a los partidos les fuere aplicable la legislación sobre mercantiles cabría hablar bien de

«abuso de posición dominante», bien de «prácticas restrictivas de la competencia»⁷. En este campo la financiación pública debería extenderse a los partidos extraparlamentarios al efecto de no dificultar adicionalmente la ya de sí costosa operación de acceso al Parlamento. Ahora bien, los gastos de sostenimiento, precisamente porque lo son, no deberían financiarse tomando como referente los resultados electorales previos, antes bien me parece preferible establecer un sistema que se base en el número efectivo de afiliados (tomando por referente aquellos que estén al corriente del pago de cuotas, por ejemplo), aunque solo fuere por el efecto incentivador de la movilización partidaria que ello supondría.

Por el contrario la financiación compensatoria de gestos de campaña sí debe estar en función de los resultados electorales. Si acaso podría establecerse una financiación mínima común (un poco al estilo de lo que se daba bajo el RD-L de Normas Electorales en la financiación indirecta) y una franja mayor a distribuir según el volumen de apoyo electoral. En todo caso como lo que se financia es el esfuerzo por captar sufragios es el volumen de estos, antes que el de escaños (muy dependiente de la fórmula electoral y, sobre todo, de algo tan poco relacionado con el apoyo social como el tamaño del distrito) el elemento a considerar primariamente para establecer los criterios de reparto debe ser el voto recibido.

En concreto la financiación compensatoria deseable debería componerse de cuatro elementos: en primer lugar el establecimiento de un porcentaje mínimo de apoyo electoral para acceder (el 0,5 % de los votos válidos emitidos que se usa como límite inferior por el Tribunal Constitucional germano me parece un buen indicador⁸); en segundo lugar un tramo de financiación común, bien que reducido, que podría calcularse en función del coste medio estimado de una campaña en la radio, por ejemplo; en tercer lugar una financiación por votos obtenidos; finalmente una subvención por escaño a la que, obviamente, sólo accederían los partidos parlamentarios.

Finalmente me parece se deberían suprimir los anticipos sobre subvenciones compensatorias que prevé la ley electoral, de un lado porque al venir necesariamente referidos al pasado distor-

⁷ Por cierto que una de las cuestiones que reclaman una reflexión detenida es precisamente esta: la de las barreras de acceso

⁸ Es la mitad del umbral de relevancia.

sionan las condiciones de la competencia electoral en el presente, del otro porque algunos de esos gastos son perfectamente prescindibles (una de las razones que abonan el voto electrónico es precisamente la desaparición del gasto público en papeletas y *mailing*, como ya se señaló).

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTÓNOMICOS

En un Estado tan plural como España, en el que existen 17 comunidades autónomas, cuatro regímenes de financiación, países tradicionalmente favorables a la provincialización, junto a otros profundamente reticentes a la misma, con autonomías que van de un cuarto de millón de habitantes a casi ocho millones y de apenas cinco mil kilómetros cuadrados a casi cien mil, en el que hay cuatro lenguas oficiales y una marcada diversidad sociológica, económica y aun climática la existencia de un régimen electoral autonómico prácticamente homogéneo me parece una notable incongruencia. No es que la diversidad exija siempre y necesariamente regímenes electorales asimismo diversos, lo que es indiscutible no exige es la uniformidad básica de los sistemas de elección. Es más, precisamente la diversidad de condiciones mas bien abona la producción de un cierto grado de diversidad. Mas vayamos por partes.

En todo sistema electoral hay una elección central o dominante que opera como referencia primaria del mismo. En los Estados con forma parlamentaria de gobierno ese sistema de elección es el propio de la Cámara Baja del Parlamento del Estado. Los regímenes de las restantes elecciones tienden a adoptar una estructura y principios similares, pues de ello se siguen tres propiedades positivas: en primer lugar, existe coherencia entre la ordenación de las diferentes elecciones y, en consecuencia, de los distintos sistemas de producción de representación, de tal modo que resulta improbable que surjan problemas de antagonismos surgidos de la diversidad de métodos de representación; en segundo lugar se facilita la orientación del electorado al reducir la complejidad de las decisiones electorales, toda vez que los principios que estructuran las distintas normativas electorales son comunes, y el elector puede, sin excesivas dificultades, formar decisiones de voto sin el coste adicional derivado de la consideración de la

variación de las reglas institucionales; finalmente facilitan las relaciones entre ejecutivos y asambleas, toda vez que una legislación electoral con principios comunes hace más probable la similitud de composición y articulación de los cuerpos representativos de los diversos niveles del sistema de gobierno.

Pero lo dicho justifica sencillamente que los principios de los distintos sistemas de elección sean comunes, no que sean rigurosamente idénticos. Esa identidad sólo es racional si reposa sobre un sustrato sociopolítico sustancialmente homogéneo, o se ha tornado respetable y aceptado por la combinación entre ausencia de alternativas practicables y la antigüedad. Ninguno de esos supuestos concurren en nuestro caso, en consecuencia no me parece que la homogeneidad electoral merezca un juicio positivo.

De otro lado la uniformidad electoral adolece de un inconveniente particular en un Estado Complejo como el nuestro. Una de las ventajas de tal tipo de Estado es que proporciona una pluralidad de escenarios institucionales subestatales que permiten explorar los cambios o reformas institucionales aplicando el método de prueba y error, la uniformidad institucional, y dentro de ella la electoral, desaprovechan ese tipo de oportunidades y recursos.

En cuanto a la segunda parte de la pregunta no me siento capacitado para dar una opinión fundada fuera del caso que conozco bien, esto es la elección a Cortes Valencianas. En nuestro caso los arts. 12 y s. EACV establecen en la materia unas normas estatutarias fuertemente restrictivas de la discrecionalidad del Parlamento. De hecho el elemento que me parece más censurable del sistema electoral valenciano, la cláusula de barrera⁹, se halla establecido en normas estatutarias, al igual que lo está la clave de representación (muy gravosa por cierto). En consecuencia la democratización de la elección al Parlamento autónomo no resulta jurídicamente factible sin previa reforma estatutaria. Como la experiencia muestra que los partidos mayores, sin cuya concurrencia es imposible la satisfacción de los requisitos establecidos para la reforma estatutaria, tienen un interés manifiesto en no proceder a la misma, aun al precio de cerrar la puerta al sufragio universal (o precisamente para ello) me parece ocioso especular sobre una

9 A pesar de una jurisprudencia constitucional favorable sigo alimentando serias dudas acerca de la compatibilidad de la cláusula de barrera, sea cual sea, con el derecho fundamental del art. 23.1. CE. Es de advertir que hasta la fecha se ha cuestionado el instituto desde la perspectiva del principio de proporcionalidad (que es la nota común, por ejemplo, al caso del PCC y al recurso del Defensor del Pueblo contra la ley electoral canaria) pero no lo ha sido desde la que me parece pertinente: la cláusula de barrera supone la ablación del derecho de sufragio activo de aquellos electores que han tenido la desdicha de votar a candidaturas de bajo soporte electoral, al privar a sus votos de cualquier capacidad de configuración de la voluntad colectiva en razón de la dimensión de los apoyos electorales de la candidatura escogida por el elector. Vistas así las cosas la compatibilidad del instituto con el derecho a participar en los asuntos públicos mediante elecciones por sufragio universal resulta, como mínimo, discutible. Especialmente en un ordenamiento que define al pluralismo político como uno de sus valores superiores.

operación inviable. Las normas estatutarias tan sólo dejan dos cuestiones relevantes a la disposición del legislador autonómico en materia electoral: el tipo de voto y la fórmula electoral, toda vez que la clave de representación hace punto menos que imposible la satisfacción del mandato comarcalizador del art. 12.1. *in fine* EACV. Respecto del primer punto me parece aconsejable establecer alguna clase de voto de preferencia, en cambio en el segundo no me parece ningún tipo de cambio, toda vez que en circunscripciones del tamaño de las existentes (la menor cuenta con un mínimo de 22 escaños) hacen razonable el uso de la vigente fórmula d' Hondt.

En todo caso, si se produjera la voluntad política de dar alguna clase de concreción al mandato comarcalizador de que se ha hecho mención me parece que la adopción de un sistema electoral semejante a la «representación proporcional personalizada»¹⁰ germana, que algún dirigente político a defendido en tiempos recientes, merecería consideración¹¹.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Las dos cuestiones planteadas, elección municipal y de Diputaciones, tienen poco en común, fuera del hecho de tratarse de elección a órganos rectores de corporaciones autárquicas sujetas a derecho administrativo. El caso que me parece más sencillo es el de las corporaciones provinciales, por el contrario dada la complejidad de la realidad municipal la cuestión del o de los regímenes electorales pertinentes resulta necesariamente más complicada.

¹⁰ Que es un sistema íntegramente proporcional, y no un sistema electoral mixto como se suele decir erróneamente, toda vez que la composición política de la Cámara se fija a partir de la totalidad de los votos obtenidos en el conjunto de la Federación, en tanto que la elección en distrito uninominal es primariamente un mecanismo sofisticado para procurar un voto de preferencia.

¹¹ Tal vez no esté de más señalar que la introducción de cualquier clase de elección en distrito uninominal tiene como condición indispensable la encomienda de la fijación del mapa electoral y de sus revisiones a una comisión políticamente neutra e independiente, al estilo de la Boundary Commission británica. Lo que podría constituir un argumento adicional en favor de una administración electoral permanente.

A) LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES DE RÉGIMEN COMÚN

En cuanto a las Diputaciones para nadie es un secreto que se trata de instituciones discutidas, tanto por razones políticas como meramente administrativas. El examen del proceso de introducción de la división provincial permite entender su distinta popularidad. Mientras que en parte del territorio (antigua Corona de Castilla) la división provincial venía a racionalizar una división preexistente y a atender demandas consistentes, en la antigua Corona de Aragón la provincialización suponía romper la unidad y cohesión territorial de los viejos reinos, de ahí que la popularidad de la institución tenga una distribución desigual y que las demandas de sustitución, preferentemente por algún tipo de ente comarcal, tengan aceptación y hayan alcanzado parcialmente consagración estatutaria en las Comunidades del Este peninsular, en las que no es infrecuente la demanda de su desaparición.

De otro lado las Diputaciones no existen en parte del territorio: no hay diputación en las comunidades insulares, ni en las uniprovinciales, ni en el País Vasco, esto es, no existen en doce provincias, entre otras cosas porque si la provincia es constitucionalmente necesaria la Diputación no lo es, en los términos del art. 141.2. CE. Ello es relevante para el tema que tratamos porque uno de los argumentos tradicionalmente empleados para defender la inclusión de la elección de aquellas en el «régimen electoral general», a saber que la elección se celebre en todo el territorio del Estado, no concurre en este supuesto, y, por ello, me parece constitucionalmente admisible sostener la tesis de que la cuestión debería pasar a integrarse en la competencia de la Comunidad Autónoma.

Nacidas como una adaptación de las diputaciones vascas con la Constitución de 1812, las diputaciones provinciales siempre han sido elegidas por los mismos electores y mediante el mismo método de elección que los diputados a Cortes. Desde que la elección de éstos es directa, la de las Diputaciones también lo es. La elección directa es, por lo demás, la norma en términos de Derecho Comparado, hasta el punto que a la hora de ratificar España la Carta Europea de Poderes Locales hubo que hacer reserva porque esta exige la elección directa de tal tipo de corporaciones. El régimen actual de elección indirecta (si es que es factible emplear el término «elección» en un sentido que no sea metafórico en el caso) es uno de los escasos residuos de la legislación electoral franquista supérstites. Va de suyo que no parece precisamente acertado.

A mi juicio resulta inexcusable acabar con un régimen electoral ajeno al voto popular y al principio de mayorías, y proceder a su sustitución por un método de elección directa. En este sentido el camino que me parece más indicado más indicado, porque permitiría resolver con una sola reforma legal varios problemas estrechamente ligados entre sí, sería la adopción de la fórmula aplicada en Baleares para los Consejos Insulares: integrar la Diputación con los diputados electos en la provincia para el Parlamento Autónomo.

B) LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Muy distinto es el problema de la elección municipal. A la vista de la extrema disparidad existente, ni siquiera la uniformista regulación existente, integrada por el bloque formado por el T.III LOREG y la LRBRL, ha llegado al extremo de uniformar por completo el sistema electoral municipal, aunque las especialidades reconocidas para los casos de micromunicipios no pasan de ser una anécdota. Y no parece que esa sea una solución particularmente afortunada. Empero la cuestión que se plantea enlaza de modo necesario con otra, que se apunta, de mucho mayor calado: la ordenación del sistema de gobierno local.

La LRBRL, y en parte la LOREG, vienen a mantener una tradición larga y vieja, que se remonta a los orígenes del sistema constitucional, de conformidad con la cual los entes locales son cuerpos de naturaleza primaria, si no exclusivamente, administrativa, regidos por corporaciones integradas por funcionarios electos, y no por representantes. La pretensión despolitizadora de los ayuntamientos, que arranca al menos de la reacción de los moderados frente a los municipios doceañistas y está estrechamente vinculada al proceso de centralización, define una corriente que vertebró la regulación administrativa, abomina de lo que Maura llamó despectivamente el «parlamentarismo municipal» y concluye en la pretensión de resolver el problema de los gobiernos locales mediante la técnica del «gobierno por corporación».

A mi juicio la negativa a considerar a los gobiernos locales como órganos rectores de entes públicos territoriales cuya naturaleza es primariamente política, choca frontalmente con la realidad y está, por ello, condenada al fracaso. En la materia nuestra legislación de régimen local está atravesada por la contradicción entre una regulación de la vida de los gobiernos locales de

inspiración técnico-administrativa, que ve en ellos primariamente a entes prestadores de servicios, y el peso de la realidad que impone el carácter representativo del gobierno local, la provisión de su gobierno mediante elecciones competidas y la caracterización política del gobierno local que es su consecuencia. Los ayuntamientos son órganos de gobierno, como explicitamente precisa el art.140 CE, incluyendo la palabra que desencadenó el conflicto de la ley de ayuntamientos de 1840.

En ese contexto el intento de mantener el «gobierno por corporación» resulta absurdo. Si la pretensión despolitizadora que es el alma de ese modelo puede ser practicable en los municipios de pequeño tamaño, primariamente rurales, que rigen una sociedad de baja complejidad, cuentan con un aparato administrativo sumario y cuyos medios materiales y personales les impiden ir mucho mas allá de la prestación de algunos servicios primarios y actuar de «cazadores de subvenciones», resulta completamente inviable en los municipios mayores en los que la realidad subyacente es bien diferente. Los municipios necesitan un sistema de gobierno «político», a configurar por el Legislador, que, en los estrictos términos del art. 140 CE, tiene limitada su capacidad de maniobra a un menú de cuatro opciones adicionales: el presidencialismo, el parlamentarismo, el semipresidencialismo y el semiparlamentarismo municipales. Y un gobierno local de carácter político necesita contar con una serie de medios de los que hoy carece: monopolio ejecutivo de la iniciativa presupuestaria, plena discrecionalidad en la conformación del equipo de gobierno, limitación del Pleno a la condición de cuerpo deliberante, nomotético y controlador, introducción de los mecanismos de ajuste necesarios que hagan posible la correspondencia de mayorías, etc. Y, sobre todo, exigen de un sistema electoral adaptado en lo posible a la configuración de los distintos tipos de municipio.

De lo cual se siguen tres consecuencias: el sistema de gobierno y el método de elección deben ser distintos según la clase de municipios de que se trate y según la configuración de la población; el sistema de gobierno debe establecer una diferenciación clara entre rama ejecutiva y rama legislativa y de control; la competencia legislativa en la materia debe pasar punto menos que en su integridad a los Parlamentos Territoriales, mejor adaptados que las Cortes Generales para implantar la diversidad legislativa que la realidad impone. Lo que ciertamente supone el abandono de la autocontradictoria doctrina de la STC de 16/5/83 sobre la que se basa la LO-REG.

Finalmente, y por lo que toca a los temas concretos de regulación electoral que se plantean, la

respuesta se halla en buena parte implícita en lo dicho: si a mi juicio es inconveniente que la regulación del sistema de gobierno y método de elección sea uniforme, resulta claro que no puedo sostener con carácter general la conveniencia de uno u otro modo de elección. Únicamente precisar que, por razones de coherencia sistémica, los principios rectores del método de elección deben ser comunes, de tal modo que si la elección parlamentaria es proporcional al menos en los municipios medianos y grandes también debe serlo, la experiencia prueba que con un método de elección proporcional que, además, funciona como tal, la inestabilidad de los gobiernos locales es bajísima (se halla por debajo del 1% de la varianza), y el grado de satisfacción alto. Y es que la clave de los problemas de los gobiernos locales no está primariamente en el modo de elección.

Por lo que toca a la elección directa de alcalde hay que partir del supuesto de que la misma tiene sentido sí, y sólo si, el alcalde es la cabeza de la administración municipal, tiene capacidad plena para organizar discrecionalmente su equipo de gobierno, y cuenta con los instrumentos necesarios para gobernar, en tanto que el Pleno desempeña el papel de Parlamento Local, lo que, por cierto, hace recomendable aumentar su tamaño, considerablemente las más de las veces. Sentados esos supuestos me parece que la elección directa de los alcaldes sólo es recomendable en las grandes ciudades, en las que el tamaño y la complejidad de la vida local hace fácil el distanciamiento entre la corporación y los vecinos, y en los que la única alternativa plausible sería organizar ayuntamientos de barrio o distrito, lo que constituye una salida de muy elevada complejidad y cuyos costes administrativos serían probablemente inasumibles por debajo de un umbral de tamaño mas bien alto (por encima del cuarto de millón de habitantes probablemente). En todo caso señalar que la elección directa del alcalde exige como complemento lógico la eliminación de las cláusulas de barrera, en especial si se introdujera una suerte de sistema de gobierno presidencial.

En cuanto a la cuestión de la elección en distrito uninominal, la misma sólo sería congruente con el conjunto del sistema electoral adoptando una fórmula similar a la alemana. Fuera de ese supuesto no veo que pueda tener cabida. En todo caso me parece que al menos en los municipios medios y grandes sería de interés introducir alguna clase de mecanismo de personalización de voto del tipo de señalado, o, en su caso, de otra forma de voto de preferencia

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

Pese a la inexistencia de un procedimiento uniforme para la elección de los diputados al Parlamento Europeo existen en las legislaciones nacionales tendencias comunes sumamente llamativas. Así es general el empleo del escrutinio proporcional, pues incluso el Reino Unido lo ha usado parcialmente para la elección de los eurodiputados del Ulster y lo ha incorporado para la elección de todos los diputados en la reciente elección, es dominante la elección en distrito nacional único, y ampliamente aceptado el voto de preferencia. De otro lado hay que contar con que se va a conservar un amplio margen de actuación para el legislador nacional, no solo porque el Tratado de Amsterdam deja claro que el procedimiento electoral debe ser único, pero no necesariamente uniforme, sino también porque los diversos proyectos adoptados por la Eurocámara siempre han contemplado la configuración de un espacio normativo para la intervención del legislador nacional (Informes Seitlingen – 1982– Boklet – 1985– o De Gutch – 1992/93–).

La primera cuestión a considerar es la del estatuto de los parlamentarios, puesto que en el momento actual no hay una regulación unitaria del mismo. La fragmentación derivada de un estatuto que en parte depende de normas de la Unión y en parte de normas nacionales es más bien poco deseable. Y la situación derivada del fracaso de la reciente propuesta del Consejo no hace ser precisamente optimista en la materia, entre otras razones porque si resulta tan difícil como muestra el caso llegar a un acuerdo sobre algo cuya significación política es escasa, con mayor motivo cabe esperar obstáculos poco menos que insalvables para alcanzar un método único de elección, cuyo calado político es de alto bordo.

Por lo que toca al método de elección que sigue en España para proveer la representación en la Eurocámara cabe decir que, en principio, sólo hay dos cuestiones relacionadas con la elección que han recibido críticas: al tipo de voto y la circunscripción. Por lo que toca al primero simplemente reiterar mi preferencia por el voto en lista abierta, que me parece particularmente aconsejable en el caso de unas elecciones como estas en las que las preferencias políticas se entrecruzan con los posicionamientos partidistas y de los candidatos en mayor medida que en una elección nacional. Por lo que a la segunda cuestión afecta hay que hacer notar que el Tratado de Amsterdam acepta la limitación del número de escaños del PE, fijándolo en un máximo de 700. Ello implica que aun cuando el procedimiento único no contemplara listas de toda la Unión, cosa que me parece recomendable, la representación actual de 64 diputados que corres-

ponden a España está llamada a reducirse, por lo que la circunscripción autonómica estaría llamada a introducir un fuerte componente mayoritario, aún mayor que en el caso del sistema LOREG (el tamaño medio de la circunscripción sería poco más de la mitad, situándose en 3,7 escaños por circunscripción, constantes los 64 escaños). En conjunto, y a salvo de que sea adoptara el método electoral irlandés, no parece ese un escenario especialmente favorable para la representación proporcional. Unas cosas por otras, me parece que si no lo impusiera el procedimiento común, el mantenimiento del distrito único parece aconsejable, tanto en términos de sujeto representado como en términos de lógica del método de elección.

Juan Montabes Pereira

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE GRANADA

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

Las directrices fundamentales diseñadas en la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 para la elección de diputados y senadores se trasladaron y desarrollaron, como no podía ser de otra forma, al Decreto-Ley de 18 de marzo de 1977 sobre normas electorales ¹. Ese Decreto, aprobado por un gobierno aún predemocrático y sobre una base legal franquista, no sólo regularía las primeras elecciones democráticas convocadas por ese mismo Gobierno presidido por Adolfo Suárez para el 15 de junio de 1977, sino que, en sus componentes fundamentales, mantendría su vigencia formal y material hasta ocho años después. En efecto, el diseño básico del sistema electoral configurado en la Ley para la Reforma Política y en el Decreto-Ley sobre normas electorales, pasaría a formar parte del contenido de la Constitución de 1978 en los arts. 68 y 69, constituyendo la base legal del régimen electoral aplicado a las elecciones de

¹ Entre otras previsiones la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977, con rango de Ley Fundamental del sistema franquista, incluía en su articulado una serie de decisiones previas en relación con el sistema electoral que habría de regir para la elección de Diputados y Senadores. En su breve articulado y reducido texto, se incluyeron y predeterminaron los siguientes componentes del sistema electoral:

- Estructura bicameral de las Cortes – Congreso y Senado.
- Tipo de sufragio para el Congreso y para el Senado: Universal, directo y secreto (art. 2,2 para el Congreso y Disposición Transitoria Primera, para el Senado).
- Número de diputados y senadores en sus respectivas Cámaras: 350 para el Congreso y 207 para el Senado (Disposición transitoria primera)
- Tipo de circunscripción tanto para el Congreso como para el Senado: la provincia. (Disposición transitoria primera).
- Reparto de escaños por circunscripción: Número fijo inicial de escaños para cada circunscripción para el Congreso y reparto del resto (Disposición transitoria primera, Apartado nº 2). Igualación territorial por circunscripciones en la distribución de senadores, correspondiendo cuatro a cada provincia más uno más por cada provincia insular y dos por Ceuta y otros dos por Melilla.
- Elección de los senadores sobre unas bases de "representación de entidades territoriales – art. 2,3.
- Fórmula electoral de criterios proporcionales para el Congreso (Disposición transitoria primera) y fórmula electoral inspirada en criterios mayoritarios para el Senado.
- Prerrogativa real de designación de hasta una quinta parte del total de los elegidos.
- Duración del mandato de Diputados y Senadores de un máximo de cuatro años.
- Establecimiento de una barrera electoral (Disposición transitoria primera, Apto. nº 1).

1977, 1979 y 1982². Ocho años más tarde de esa inicial regulación del decreto de marzo de 1977 se aprobó finalmente en las Cortes, con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios y la abstención de tres diputados, la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LO-REG)³. Con ello se daría finalmente cumplimiento a la exigencia constitucional del art. 81 de que el sistema electoral general adoptase la forma de Ley Orgánica. Sin embargo, una vez más, los contenidos esenciales del sistema electoral para la elección de Diputados y Senadores se mantuvieron inalterados. Número de diputados, circunscripción electoral, magnitud de la misma y modalidad de reparto, tipo de candidatura, forma de expresión del voto, fórmula electoral y barrera legal, se mantienen, efectivamente, invariados desde 1977.

Los veintidós años transcurridos desde aquellas primeras elecciones y las siete convocatorias electorales a Cortes Generales desarrolladas desde entonces⁴, han posibilitado un campo de experimentación y análisis privilegiado de los rendimientos que el sistema electoral español ha producido desde esa fecha hasta nuestros días⁵.

La evaluación del funcionamiento y de los rendimientos políticos de un sistema electoral puede responder, a juicio de Nohlen, a los cinco siguientes criterios que constituirían, a su vez,

- 2 La Disposición Transitoria Octava de la CE, a efectos de salvar la reserva de Ley Orgánica contenida en el art. 81 para *el régimen electoral general*, y previendo la posibilidad de disolución anticipada de las Cortes por el Presidente del Gobierno (art. 115 CE), sin haberse desarrollado las previsiones de los arts. 68 y 69, consideraba como válidas las normas vigentes con anterioridad (RD Ley de 18 de marzo de 1977), con la sola excepción de lo referente a las inelegibilidades e incompatibilidades. En consecuencia las elecciones a Diputados y Senadores de 3 de marzo de 1979 se realizaron de acuerdo con esa normativa. Sin embargo, el hecho de que en la I Legislatura (1979-1982), no se llegase a aprobar por las Cortes Generales un nuevo Régimen Electoral con rango de Ley Orgánica provocaría el que las elecciones de 28 de octubre de 1982 se realizaran bajo el soporte legal y el sistema diseñado por la normativa preconstitucional (RD Ley de 18 de marzo de 1977), lo que provocaría algunas críticas de legalidad por incumplimiento del art. 81 de la CE.
- 3 Ley Orgánica/2, de 2 de junio de 1985, sobre el Régimen Electoral General.
- 4 Hasta ahora todas las convocatorias electorales a Cortes Generales han sido simultáneas para el Congreso de los Diputados y el Senado, supuesto éste que por común no es obligado ya que cabría la posibilidad de convocatorias y legislaturas diferenciadas para cada una de las Cámaras.
- 5 **Con carácter general sobre la evolución, rendimientos y propuestas de reforma del sistema electoral español se pueden consultar los siguientes trabajos:**
 AA.VV. (1994): *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
 AA.VV. (1997): *Reflexiones sobre el régimen electoral. IV Jornadas de derecho Parlamentario*. Boletín Oficial del Estado /Cortes Generales. Madrid.
 BARAS, M., y BOTELLA, J. (1996): *El sistema electoral*. Tecnos. Madrid.
 COLOMÉ, G.; ICETA, M., y VALLÉS, J. M. (1996): «Seminario sobre la Reforma Electoral», en *Papers de la Fundació Campalans*, nº 87.
 MONTABES, Juan (Ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid, 1998.
 MONTERO, J. R.; LLERA, F. J., y TORCAL, M. (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *REIS* nº 58, págs. 7-58.
 MONTERO, J. R., y VALLÉS, J. M. (1992): «El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?», en *Claves de la Razón Práctica* nº 22, págs. 2-11.
 RAE, D., y RAMÍREZ, V. (1993): *Quince años de experiencia. El sistema electoral español*. McGraw-Hill. Madrid.
 VALLÉS, J. M., y BOSCH, A. (1997): *Sistemas electorales y Gobierno Representativo*. Ariel, Barcelona.
 VIDAL, C. (1995): *El sistema electoral español. Una propuesta de reforma*. Molina Ediciones. Granada.

las exigencias básicas acerca de su correcto funcionamiento: representación, concentración, participación, simplicidad y legitimidad. Por el primer criterio de la *representación* se trataría de «reflejar adecuadamente los intereses sociales y opiniones políticas en los órganos representativos». A través del segundo criterio enunciado de la *concentración* el sistema debería dar respuesta adecuada a la «agregación de intereses sociales y opiniones políticas de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiriera capacidad de acción política». Es decir se trataría de que el sistema electoral posibilite la formación de mayorías suficientes para que del sistema representativo pueda surgir, directa o indirectamente, acción de gobierno. Según el tercer criterio de la *participación* el sistema electoral debe satisfacer, en mayor o menor grado, «la posibilidad de expresar la voluntad política por parte del elector» en una graduación que iría desde el voto personal al voto de partido o de lista. Esta posibilidad, agrega Nohlen, «se asocia con un mayor o un menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y de identificación entre electores y elegidos». En cuarto lugar se ha enunciado la pauta de *simplicidad*. Por esta exigencia o criterio en el diseño del sistema, éste debería quedar conformado, a pesar de los tres criterios anteriores, de forma que «el electorado pueda comprender como opera el sistema electoral y pueda hasta cierto punto prever cuáles serán los efectos de su voto». Por último, en quinto lugar, el sistema debe de gozar de *legitimidad*. Este criterio sería en realidad una síntesis integradora de todos los demás enunciados ya que se referiría a «la aceptación de los resultados de las elecciones, del sistema político como un todo –en otras palabras, de la democracia- y del sistema electoral, es decir, de las reglas de juego de la democracia»⁶.

De un análisis del funcionamiento y de los rendimientos que el sistema electoral ha generado para el conjunto del sistema político en estos últimos años podríamos deducir que ha sido un instrumento muy útil para la estabilidad de la democracia, satisfaciendo, sobradamente, los criterios enunciados por Nohlen para el diseño correcto y adecuado de los sistemas electorales. No obstante, el debate político en España ha otorgado un exceso de protagonismo al sistema electoral atribuyéndole unas consecuencias y resultados desproporcionados e inexactos, en muchas ocasiones, con respecto a su verdadero funcionamiento. Se ha tendido con excesiva frecuencia a trasladar al sistema electoral disfunciones y resultados políticos atribuibles antes al diseño del sistema político en su conjunto o a alguno de sus actores, que a uno de sus elementos

6 NOHLEN, Dieter: «El sistema electoral alemán: un estudio comparativo», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid, 1998. págs. 136-137.

institucionales, fundamentales pero no determinantes en exclusiva, como es el sistema electoral.

Las críticas al sistema electoral español han venido girando en los últimos años veinte años en torno a tres núcleos y en tres momentos diferenciados de nuestra reciente historia democrática. Un primer bloque de críticas habría puesto el acento en la escasa proporcionalidad generada por el sistema y se formularía en los primeros años de funcionamiento del sistema — entre 1977 y 1985— aunque reaparecería intermitentemente a lo largo de estos veinte años según el momento político. Los numerosos estudios realizados hasta el momento a este respecto ⁷, demuestran que a pesar de generar una proporcionalidad baja ⁸, el sistema electoral no ha condicionado la presencia en el Congreso de los Diputados de grupos o partidos políticos con apoyo popular suficiente. Otra cosa distinta es que como uno de los efectos estructurales del sistema, éste genere una sobre-representación del primer y segundo partido, a costa, fundamentalmente del 3º y 4º. Sin embargo, en contra también de lo que en exceso se ha difundido, el sistema electoral no ha propiciado una representación forzada, ni tan siquiera una mínima sobre-representación parlamentaria de los partidos de ámbito no estatal que desde 1977 han obtenido una cuota de representación casi idéntica al porcentaje de votos recibido. La sobre-representación otorgada a los dos primeros partidos, mayor cuanto mayor es el porcentaje de votos, ha variado entre los 2,8 puntos (PSOE en 1996) y 12,9 (UCD en 1977 y 1979) y podría considerarla como uno de los efectos deseados, desde el principio, por el propio sistema en su diseño, de manera que otorgase gobernabilidad y estabilidad al sistema.

- 7 SANI, G., y GUNTHER, R. (1986): «Qué hubiera pasado si...?: El impacto de la normativa electoral», en JUAN J. LINZ y JOSÉ R. MONTERO (Eds.): *Crisis y cambio: electores y partidos en la España de los años ochenta*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. PALLARÉS, F. (1981): «La distorsión de la desproporcionalidad en el sistema electoral español. Análisis comparado e hipótesis alternativas», en *Revista de Estudios Políticos*, nº 23. MONTERO, J. R., y VALLÉS, J. M. (1992): «El debate sobre la reforma electoral», en *Claves de Razón Práctica*, nº 22, Págs. 2-11. MONTERO, J. R. (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en MONTABES, Juan (Ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid, 1998. MONTERO, J.R., LLERA, F. y TORCAL, M. (1992): «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 58. BOTELLA, J. (1998). «El sistema electoral español: fórmula electoral y umbrales de representación», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate*. RAMÍREZ, V.; PÉREZ GÓMEZ, R., y MÁRQUEZ, M. L. (1998). «Proporcionalidad y bonificación al partido vencedor», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate...* CAPO, J. (1999): «Sistema Electoral y gobernabilidad en España», en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. I, nº 1, octubre de 1999.
- 8 Con independencia del índice de desproporcionalidad que se utilice (*Cuadrados mínimos*, *Loosenmore-Hanby*, *Sainte-Laguë*, etc.), el sistema electoral español siempre aparece situado en las últimas, cuando no la última, de las posiciones de aquellos casos en los que se aplica una fórmula de tipo proporcional.

Sobre este último aspecto de la gobernabilidad habría girado el segundo bloque de críticas formuladas en estos últimos años al sistema electoral⁹. Como ya indicaba Nohlen en sus criterios para la evaluación de un sistema a éste no se le podía pedir simultáneamente efectos contrapuestos o contradictorios. Esto habría ocurrido en el caso español con referencia a la exigencia de que el sistema electoral generase mayorías suficientes para la formación de gobiernos estables y al mismo tiempo produjese unas altas cotas de proporcionalidad en la representación. Ya hemos visto con anterioridad los márgenes de proporcionalidad entre los que se desenvuelve nuestro sistema, que, en cualquier caso, ni han impedido la presencia en el Congreso de los Diputados de ningún partido con apoyos suficientes ni alterado, sustancialmente, la posición de la representación entre los cuatro primeros partidos. En cualquier caso a esta crítica de creación de gobiernos débiles, generada sobre todo a partir de 1993 con el inicio en la política española de las prácticas de coalición — explícitas o implícitas— entre el primer partido y los grupos nacionalistas. Los apoyos parlamentarios de CiU al PSOE tras las elecciones de 1993 y más tarde — a partir de 1996— al PP, ha propiciado, en efecto, esta crítica al sistema electoral de no generar mayorías suficientes para gobiernos estables. Sin embargo, si nos retrotraemos unos años, podemos observar como durante el periodo que va entre 1982 y 1993, al sistema electoral se le acusaba precisamente de todo lo contrario, es decir, de propiciar unas mayorías abultadas al primer partido, muy por encima de los apoyos electorales obtenidos. Las sucesivas mayorías absolutas obtenidas por el PSOE (1982, 1986 y 1990), fueron entendidas en algunos casos, sobre todo a partir de 1986, como un producto artificial del sistema electoral. El análisis de los resultados demuestra precisamente todo lo contrario que es precisamente en 1982 cuando el PSOE recibe el porcentaje más alto de sobre representación, en la medida en que cuanto mayor es el porcentaje de votos del primer partido y mayor es la distancia con el segundo, mayor es la sobre representación que otorga el sistema al primer partido, con lo que tanto en 1986 como en 1990, y más claramente en 1993, la sobre-representación entra dentro de unos límites adecuados para propiciar la gobernabilidad. Prueba de todo ello es que en 1996 con la primera victoria del PP sobre el PSOE, con tan sólo un 1,5% de ventaja en sufragios, el PP obtendría una diferencia parlamentaria¹⁰ de 4,3 sobre el PSOE, propiciando una razonable cuota de sobre representación pero sin alterar sustancialmente las ratios iniciales.

9 CAPO, J. (1999): «Sistema Electoral y gobernabilidad en España», en *Revista Española de Ciencia Política*. Vol. I, nº 1, octubre de 1999.

10 Este *gap* entre el campo electoral y parlamentario es lo que RAE llama *mecanismo de defragmentación* (RAE, Douglas: *The political consequences of electoral laws*. Yale University Press. New Haven, 1971).

El tercer bloque de críticas afectaría al criterio de la *participación*, en la terminología de Nohlen, al entender que el sistema electoral español limita en extremo la participación del electorado en la selección de sus representantes ya que estos aparecen en candidaturas de listas cerradas y bloqueadas propuestas por los partidos. Las diferentes propuestas han ido desde la adopción de un sistema de listas abiertas — no sabemos si con conocimiento del funcionamiento del mismo en las elecciones del Senado— hasta las diferentes modalidades de desbloqueo y de voto preferencial de lista. Incluso en el programa de algunos partidos políticos, se ha llegado a sugerir la oportunidad del desbloqueo de las listas electorales ¹¹. La solicitud de implantar las listas abiertas, como ya hemos visto anteriormente, habría sido más una demanda, más o menos articulada, de determinados sectores de los medios de comunicación que de una propuesta de grupos políticos concretos o de especialistas en el tema ¹². La inclusión del voto preferencial en el sistema electoral del Congreso, como vía para producir el desbloqueo de las listas sí puede constituir, en efecto, un importante revulsivo en la dinámica del sistema de partidos. No obstante, la repercusión de una medida de estas características sobre aspectos tan distintos como la selección de los candidatos, la financiación de las campañas, y el propio sistema de partidos, debería ser estudiado con profundidad antes de introducir casi miméticamente desde otros sistemas como el alemán, el suizo o el belga una medida de estas características.

Con referencia al resto de los componentes del sistema electoral, las principales propuestas de reforma se han dirigido hacia:

- La fórmula electoral.
- La barrera electoral.
- El número de miembros del Congreso de los Diputados y
- La distribución de escaños en circunscripciones.

Con respecto a la fórmula electoral, y dadas las limitaciones introducidas por la Constitución que establece que la elección de los diputados deberá realizarse *atendiendo a criterios de representa-*

11 Así lo han propuesto varios partidos en diversas ocasiones y, en concreto, el PSOE de Andalucía a través de una propuesta de su Secretario General, Manuel Chaves, con motivo de las elecciones autonómicas de 1996, aunque luego no llegara a recogerse en el Programa electoral. No obstante en el programa del PSOE para las generales sí se hacía una referencia expresa al estudio de esta posibilidad.

12 Ver MONTERO, J. R. y GUNTHER, R. (1994): «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral español», en AA.VV. (1994): *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y Debates, nº 49.

ción proporcional. La agravada desproporcionalidad del sistema electoral español no deriva tanto de la aplicación de la fórmula D'Hondt como de la escasa magnitud de las circunscripciones en las que se aplica. Como ha puesto de manifiesto Nohlen la incidencia de la fórmula electoral en los resultados parlamentarios sólo puede apreciarse cuando estos son comparados con otros sistemas que incluyen otras fórmulas pero con circunscripciones de una magnitud similar. En España si agrupamos los distritos electorales en función de su magnitud obtenemos la siguiente distribución:

TIPO DE DISTRITO	Nº DE DISTRITOS SEGÚN TIPO	Nº DE ESCAÑOS EN CADA TIPO	PORCENTAJE ESCAÑOS.	PORCENTAJE DE ELECTORES
Tipo I (1)*	2	2	0,57	0,25
Tipo II (3-6)	32	138	39,42	31,27
Tipo III (7-8)	7	50	14,28	13,92
Tipo IV (+ 9)	11	160	45,71	54,95
TOTAL	52	350	100	100

* En el tipo I se incluyen sólo las circunscripciones de Ceuta y Melilla a las que se les atribuye un escaño a cada una de ellas. En el tipo II integramos todas las circunscripciones que disponen entre un mínimo de 3 escaños y un máximo de seis. El tipo tres las circunscripciones entre 7 y 8 escaños. Por último las encuadradas en el tipo IV sería las de mayor magnitud que disponen de más de once escaños. Esta distribución de escaños se corresponde con la aplicada a las elecciones de 3 de marzo de 1996.

Fuente: Actualización del Cuadro incluido por J. R. MONTERO y Richard GUNTHER (1994): «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en *La reforma del régimen electoral*. Centro de Estudios Constitucionales. Cuadernos y debates, nº 59.

Como se desprende de la anterior información, casi el 40 % de los escaños del Congreso de los diputados se disputan en circunscripciones de magnitud reducida, con lo que, a pesar y con independencia de la fórmula que se aplique, el resultado es que la distribución funcionará en la práctica como si de un sistema mayoritario se tratase. En ese mismo trabajo citado de José Ramón Montero y Richard Gunther, se deduce claramente como la fórmula D'Hondt proporciona tasas mucho más altas de proporcionalidad en las circunscripciones de tipo IV y, sobre todo, si sólo consideramos las dos circunscripciones de mayor magnitud, Madrid y Barcelona,

los rendimientos que se obtienen son equiparables a sistemas comparados ubicados a la cabeza de los rendimientos de proporcionalidad ¹³.

En consecuencia no se podría atribuir a la fórmula electoral una incidencia directa sobre los rendimientos de desproporcionalidad que genera el sistema, sino, más bien, a la combinación de esta fórmula con circunscripciones de tamaño medio y, sobre todo, reducido. Este factor se encuentra agravado en nuestro sistema con el procedimiento adoptado en la distribución de escaños por circunscripciones, excluidas las de Ceuta y Melilla, donde al optar por un sistema mixto de reparto proporcional por la población de las circunscripciones con el método de la igualación territorial inicial, entregando a cada una de las cincuenta circunscripciones una cuota fija de dos escaños, se potencia, aún más, la desproporcionalidad del sistema. En este sentido, las propuestas de reforma de ampliar el número de escaños del Congreso hasta el máximo constitucional permitido de los 400 y reducir el reparto de igualación hasta el mínimo de uno por circunscripción, reduciría, sólo en parte los actuales índices de desproporcionalidad, o, lo que es lo mismo, incrementaría sensiblemente la proporcionalidad media del sistema.

En cualquier caso, en las simulaciones efectuadas, proyectando los resultados de las últimas elecciones sobre un reparto de los escaños de acuerdo a los últimos criterios enunciados no produciría, en ningún caso, una variación superior a al 4,4 % en los resultados de los diferentes partidos ¹⁴, sin alterar en nada sus respectivas posiciones ni introducir ninguna candidatura nueva en la distribución de escaños.

13 Utilizando el índice de desproporcionalidad de los cuadrados mínimos de Gallagher, las circunscripciones de Madrid y Barcelona logran unas tasas medias entre 1977 y 1996 de 3,7, oscilando en ese período entre el 2,5 de 1993 y 1996 y el 4,6 de 1979. Estos índices situarían a estas circunscripciones en atención a estos índices en posiciones próximas a los sistemas de Israel, Finlandia o Suiza — 3,3 y 3,5—, y no muy distantes de los índices situados a la cabeza del *ranking* como el de Alemania con 1,0 o el de Austria con 1,5. La media española, según esta misma escala e índice en aplicación de las elecciones entre 1979 y 1989 es de 9,4, situándola a la cola de los sistemas electorales de carácter proporcional.

14 Ver Cuadro de simulaciones con la aplicación de las fórmulas D'Hondt actual, Sainte Laguë y Restos mayores sobre un reparto inicial de 1 y 2 diputados y un número de 350 y de 400, elaborado por MONTERO, J. R. (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en MONTABES, Juan: *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. CIS-Parlamento de Andalucía. Madrid. Pág. 58.

**SIMULACIÓN DE LOS RESULTADOS EN ESCAÑOS DEL CONGRESO EN 1993
UTILIZANDO LAS DIVERSAS POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES DE NÚMERO
DE MIEMBROS Y ASIGNACIÓN MÍNIMA A CIRCUNSCRIPCIONES**

	Nº DE ESCAÑOS DEL CONGRESO Y REPARTO INICIAL POR CIRCUNSCRIPCIÓN			
	350/2 *	350/1	400/2	400/1
PSOE	159	159	178	177
PP	141	145	162	156
IU	18	19	21	24
CiU	17	19	19	22
PNV	5	5	6	6
OTROS	10	3	14	15

Fuente: Elaboración propia. * Según resultados de las elecciones de 1993.

Si en lugar de atender al número de escaños obtenidos en cada uno de los casos de los diferentes tipos de repartos por circunscripciones y número total de miembros del Congreso (350 y/o 400), fijamos nuestra atención en las variaciones en los porcentajes de representación de cada una de las candidaturas (ahora sobre los resultados de las elecciones de 1996), las variaciones que se producen siguen sin ser muy significativas.

**PROYECCIÓN DE LAS DIFERENCIAS PORCENTUALES DE REPRESENTACIÓN EN
EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS SEGÚN LOS RESULTADOS DE 1996. EN LA
SIMULACIÓN LAS DIVERSAS POSIBILIDADES CONSTITUCIONALES DE NÚMERO DE
MIEMBROS Y ASIGNACIÓN MÍNIMA A CIRCUNSCRIPCIONES**

PARTIDOS Y Nº DE ESCAÑOS 1996	Nº DE ESCAÑOS DEL CONGRESO Y REPARTO INICIAL POR CIRCUNSCRIPCIÓN			
	350/2 *	350/1	400/2	400/1
PP (159)	44.6 %	- 1,5 %	- 0,6 %	- 1,3 %
PSOE (141)	40.3 %	+ 0,8 %	+ 0,7 %	+ 0,9 %
IU (21)	6.0 %	+ 0,3 %	+ 0,2 %	+ 0,2 %
CiU (18)	4.6 %	+ 0,2 %	- 0,4 %	+ 0,1 %
PNV (5)	1.4 %	-	+ 0,3 %	+ 0,3 %

Fuente: MONTERO, J. R. (1998): «Sobre el sistema electoral español: rendimientos... », ob. cit. Pág. 57.

Como ya adelantábamos más arriba y se puede apreciar en los dos anteriores Cuadros, las variaciones en la representación en el Congreso, tanto para las elecciones de 1993 como para las de 1996, con la ampliación al máximo constitucional de los 400 diputados e, incluso, con la reducción a uno los escaños de reparto inicial a cada una de las circunscripciones no resulta significativa para el conjunto del sistema si no va acompañada de otra serie de medidas tales como la reforma de la fórmula electoral o el reparto de los restos en una segunda distribución sobre una bolsa nacional que permita recoger aquellos sufragios no utilizados en muchas circunscripciones, sobre todo por parte del tercer y cuarto partido.

La barrera electoral del 3 % prevista en nuestro sistema, es, en la práctica, una previsión de contenido vacío, en la medida de que los umbrales mínimos de representación en la práctica totalidad de las circunscripciones — excepción hecha de Madrid y Barcelona— se sitúa por encima de ese 3 %, con lo que su aplicabilidad teórica es prácticamente imposible. En la historia electoral española sólo ha tenido aplicación efectiva en un caso en la circunscripción de Madrid, en la que una candidatura — CDS— quedó excluida del reparto, en las elecciones de 1993, por no superar el 3 % de los votos válidos emitidos en esa circunscripción.

En definitiva, del conjunto del funcionamiento del sistema se podría deducir que éste ha constituido un elemento que ha funcionado adecuadamente a las necesidades del sistema, propiciando unos rendimientos, en este período de los últimos veintidós años y siete procesos electorales, altamente funcionales para el funcionamiento del sistema político. Ha generado y posibilitado representación, gobernabilidad y alternancia, otorgando un alto grado de estabilidad al sistema político en momentos de la trascendencia como la transición y consolidación de la democracia en nuestro país. Ello no es obstáculo para reconocer la necesidad de adaptación integral de algunos de sus componentes del sistema electoral en atención a las variaciones y mutaciones que el sistema político ha introducido o ha demandado en estos últimos veinte años.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

La financiación pública de los gastos ocasionados a los partidos políticos como consecuencia de su concurrencia a los procesos electorales adopta en España una modalidad que, en realidad, financia la representación obtenida por aquellos partidos que han participado en las elecciones. Este sistema, incorporado en España desde las primeras elecciones generales de 1977, fue ratificado en la LOREG y utilizado como modelo para la financiación regular de los partidos políticos en la Ley de financiación de los partidos de 1987. Esta financiación ordinaria o regular de los partidos políticos, por su parte, fue integrada formalmente en nuestro ordenamiento por la ley preconstitucional y aún en vigor de los partidos políticos ¹⁵.

Superado ya el debate de los años sesenta y setenta sobre la oportunidad y legitimidad de la financiación pública de los partidos políticos, especialmente intenso en Alemania e Italia, la discusión actual se centra en los procedimientos, límites, controles y extensión de la misma. En el caso alemán, no obstante, la polémica ha permanecido abierta durante más de treinta años. En sentencia de 1966 el Tribunal Constitucional alemán declaró como inconstitucional la financiación pública de las actividades regulares de los partidos políticos que venían disfrutando en ese país desde 1959, manteniendo no obstante la constitucionalidad de la financiación de los gastos ocasionados a los partidos con motivo de su concurrencia a las elecciones. Esta situación se mantuvo hasta abril de 1992 en que ese mismo Tribunal, quebró con esa doctrina jurisprudencial y declaró la constitucionalidad de la financiación pública de las actividades ordinarias de los partidos políticos. De esta forma el sistema alemán se sumaba a la opción mayoritaria de los regímenes europeos, en donde con excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Luxemburgo, la totalidad de los países reconocen este tipo de financiación. En consecuencia, como antes señalábamos, el debate actual ya no se dilucida tanto en la contraposición entre financiación pública sí o financiación pública para actividades ordinarias no, como sobre las modalidades, límites y extensiones, controles y responsabilidades de los partidos que asumen este tipo de financiación pública, incluso cuando renuncien a ella.

¹⁵ Art. 6 de la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos políticos.

La financiación pública no hay que reducirla sólo a los ingresos directos que los partidos reciben por la representación y votos obtenidos. Los poderes públicos participan, además, en el sostenimiento económico de una serie de actividades electorales necesarias en este tipo de procesos (utilización de espacios públicos, franqueos postales, participación en los medios de comunicación de titularidad pública, etc.)

La discriminación que sufren los partidos que concurriendo a las elecciones no llegan a obtener representación a pesar de que en algunos casos obtengan un importante número de votos, resulta agravada si consideramos que sólo son objeto de financiación los sufragios obtenidos en aquellas circunscripciones en las que han obtenido algún diputado o senador, en su caso, y que, además, esa financiación va a condicionar la posibilidad de poder acceder a la financiación ordinaria con carácter anual, según la Ley de 1987.

Si consideramos que las elecciones siguen hoy en día cumpliendo la triple función de *creación de representación, creación de gobierno y creación de legitimidad*, desde esta consideración de la financiación de los partidos políticos, la legitimidad generada por las elecciones no estaría tanto en relación con los partidos que han obtenido la representación y que pueden incidir de una u otra forma en la formación y acción de gobierno, sino con la derivada de la múltiple y plural concurrencia de las diferentes candidaturas, incluso a pesar de no haber obtenido representación. La igualdad y el pluralismo político, como *principios informadores del ordenamiento jurídico*, según establece el art. 1 de la Constitución española, nos llevarían al establecimiento de un sistema que necesariamente incluyera de alguna forma y con todas las cautelas necesarias, un sistema de financiación por concurrencia a las elecciones que no concentrara sus efectos sólo en los partidos mayoritarios.

En cualquier caso la posible reforma del sistema de financiación electoral en el caso español debería ir acompañada de una serie de reformas llamadas menores en el sistema electoral que podrían contribuir a reducir los gastos generales. Entre ellas la posibilidad de reforma del sistema de papeletas o *ticket* electoral de manera que se pudiera imprimir y distribuir por parte de la Administración electoral a partir de un modelo único podría favorecer la reducción de gastos electorales. La progresiva eliminación de vallas electorales, de otra parte, contribuiría igualmente a la reducción de este tipo de gastos. Esta partida que representa una buena parte de los gas-

tos de los partidos podría sustituirse por la instalación *ad hoc* de espacios públicos facilitados por las distintas administraciones – fundamentalmente la local– y controladas y supervisadas por las Juntas Electorales.

Se hace igualmente necesaria una mayor y más diligente intervención del Tribunal de Cuentas de manera que la supervisión de los gastos electorales, dentro de los límites legales establecidos actualmente, se correspondan cada vez más con la realidad y que sus datos se puedan conocer al ejercicio siguiente, como muy tarde, para de esa forma poder intervenir con eficacia. La intensificación y fortalecimiento de las diversas Juntas Electorales en el desarrollo de las campañas electorales y supervisión de los gastos superiores a determinadas cantidades, podría igualmente contribuir a esta labor de fiscalización de los gastos electorales.

En definitiva, se hace urgente una reforma del sistema de financiación de los gastos electorales que vaya dirigida realmente a costear, dentro de unos límites máximos, los gastos de los partidos políticos por el hecho de concurrir a estos procesos, con las correspondientes cautelas y salvaguardas – fianzas, depósitos, etc., que eviten el uso de la concurrencia electoral para otros fines distintos al de obtener representación– ; igualmente es preciso una reforma del sistema en aquellos aspectos «menores» que desde la Administración se pueden sufragar con ahorro final para el erario público, yendo todo ello acompañado de una mayor y más ágil fiscalización de los recursos y gastos generados por los partidos durante las campañas electorales por parte del Tribunal de Cuentas y de las distintas Juntas Electorales.

Con respecto a la segunda cuestión planteada en este tercer apartado, las posibilidades actuales de comunicación y el perfeccionamiento en la realización de las técnicas de prospección, hacen que *las limitaciones en temporales en la realización de los sondeos electorales* que establece nuestro sistema electoral tengan, en la actualidad, muy poco o ningún sentido y efectos. El art. 69, aptdo. 7 de la LOREG, en efecto señala que *durante los cinco días anteriores al de la votación queda prohibida la publicación y difusión de sondeos electorales por cualquier medio de comunicación*. Tal previsión presume que la aparición de resultados de encuestas en estos últimos cinco días podría condicionar la «libertad» del sufragio en las inmediaciones del día de la votación. Sin embargo, se sobreentiende que otro tipo de comunicaciones o mensajes no afectaría en ese mismo sentido, permitiéndose, como no podía ser de otra forma, que hasta veinticuatro horas antes del día de la votación se

puedan seguir realizando actividades de campaña y de solicitud del voto.

Dejando a un lado las posibilidades técnicas que hoy se disponen para poder burlar el sentido de esta norma ¹⁶, su efectividad es más que cuestionable, entendiéndolo, por el contrario, que su estricta aplicación puede tener efectos distorsionadores para un adecuado funcionamiento técnico de las encuestas que facilitan esa información. Como recientemente ha puesto de manifiesto el Centro de Investigaciones Sociológicas a través de su Presidenta, esta normativa impide, en la práctica poder medir los efectos de la campaña sobre las tendencias de voto. En efecto, con motivo de las elecciones catalanas de 17 de octubre de 1999, el CIS hizo públicos unos resultados de su encuesta preelectoral que otorgaban a CiU un 6,9 % de votos más de los que realmente obtuvo, justificándose esta desviación por parte de esta institución, en la imposibilidad de poder haber medido el efecto de la campaña. Según la Presidenta de esta institución el grado de movilización en esta convocatoria tuvo una especial intensificación en los últimos días de la campaña, con lo que «la participación o abstención de ciertos sectores de votantes fueron decisiones que cristalizaron, en especial en la circunscripción de Barcelona, durante la campaña electoral, fundamentalmente en su último tramo. Por ello la encuesta, cuyo trabajo de campo se realizó entre el 16 de septiembre y el 3 de octubre (*consecuencia de las limitaciones legales sobre publicación de encuestas electorales de la que el CIS se ve particularmente afectado*), no pudo percibir decisiones que, además, modificaban el tradicional comportamiento» ¹⁷.

Las necesarias cautelas que la ley también prevé y la estricta supervisión de la Junta Electoral deberían ser las únicas limitaciones que en este sentido se tendrían que aplicar al régimen de publicación de las encuestas electorales y no tanto esta medida temporal que, como hemos apuntado, sólo puede introducir cierta distorsión en el funcionamiento técnico de las mismas.

16 Publicación de tales encuestas medios de comunicación de otros países – con Portugal se ha dado en alguna ocasión–, transmisiones por televisión vía satélite, edición en internet, etc.

17 PILAR DEL CASTILLO: «El CIS y las encuestas electorales», artículo publicado en el diario *El País* el 19 de noviembre de 1999.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Desde 1980 hasta nuestros días han tenido lugar en España más de setenta procesos electorales destinados a cubrir los escaños de los diecisiete Parlamentos autonómicos instaurados en las correspondientes Comunidades Autónomas. Tras el impulso inicial del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía (1980, 1981 y 1982) en 1983 se generalizaron en el resto de las trece Comunidades Autónomas — de forma sincronizada y concurrente— las elecciones para cubrir los escaños de sus respectivas Asambleas. El proceso autonómico andaluz fue en este sentido determinante en la medida en que impulsó una elevación de los niveles institucionales y competenciales inicialmente previstos para las CC.AA. constituidas de acuerdo con el art. 143 de la CE. Como ya se ha puesto de manifiesto y reconocido en numerosas ocasiones, en el diseño inicial de la Constitución estas Comunidades no iban a disponer inicialmente de Asambleas elegidas por sufragio universal de los ciudadanos. Los temores ante la posibilidad de que otras CC.AA. siguiesen la vía abierta por Andalucía llevó a los primeros acuerdos autonómicos de 1981 entre el Gobierno de la entonces UCD y el principal partido de la oposición, el PSOE. En esos acuerdos se estableció el diseño autonómico para las 13 Comunidades Autónomas restantes que incluía el dotarlas de una asamblea de elección directa y de unos mecanismos electorales similares, incluidos en sus respectivos Estatutos. Ello nos presentaba un teórico campo de experimentación excepcional para el análisis de los rendimientos y posibilidades que estos sistemas electorales podían producir en contextos socio-políticos diferenciados. La regularidad de la sistemática electoral de las diferentes CC.AA. en sus componentes esenciales — consecuencia de los acuerdos autonómicos mencionados— y el mimetismo de los mismos con respecto al sistema para la elección del Congreso de los Diputados nos permite trazar algunas conclusiones ya avanzadas de su práctica y desarrollo, no sólo para las propias CC.AA., sino también para el conjunto del sistema político ¹⁸.

Con la excepción de Cataluña entre 1985 y 1987 la totalidad de las Comunidades Autónomas aprobaron sus respectivas *leyes electorales* ¹⁹. El fuerte impulso mimético seguido en la conforma-

18 Uno de los primeros trabajos sobre los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas desde una perspectiva comparada fue el de BASTIDA, F. (1984): «Principios y criterios que informan los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas», en AA.VV.: *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas. Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*. Parlamento Vasco, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia y Parlamento de Andalucía. Granada, 1984. Págs. 253-280.

19 En los primeros años de la autonomía catalana se llegó a elaborar un anteproyecto de ley electoral que no llegó ni tan siquiera a tener tramitación parlamentaria.

ción de los sistemas electorales autonómicos presenta un panorama bastante similar en la práctica totalidad de los casos. Dos podrían ser los factores que han contribuido a esa relativa homogeneidad de los sistemas electorales: de tipo institucional y de tipo político.

Desde la perspectiva institucional el régimen electoral se nutre de cuatro fuentes normativas (Constitución, Estatutos de Autonomía, Ley Orgánica del Régimen Electoral General y Ley Electoral Autonómica, en su caso). Tanto la Constitución como la LOREG conforman un espacio común que lleva a una cierta homogeneización sobre todo en lo que afecta a las condiciones para el ejercicio del derecho del sufragio – activo y pasivo– y en algunos elementos esenciales del sistema – sistema proporcional– . El espacio que resta por determinar a la voluntad autonómica a través de sus respectivos Estatutos y leyes electorales giraría en torno a los cinco siguientes focos:

- Número de representantes de la Asamblea Legislativa.
- Determinación del número y magnitud de las circunscripciones.
- Tipo de candidaturas y forma de expresión del voto.
- La fórmula electoral ²⁰.
- Establecimiento de barreras electorales o mínimos para participar en los repartos de escaños.

Con respecto al número de miembros de las Asambleas Legislativas estas varían entre los 33 del Parlamento de la Rioja y los 135 del Parlamento Catalán. El coeficiente electoral medio del conjunto de los parlamentos es de 26.872 ²¹ electores por cada representante, muy inferior al coeficiente deducido en el congreso de los Diputados. No obstante estas *ratios* varían considerablemente entre comunidades Autónomas. Muy por encima de ese umbral se encuentran Andalucía (50.561), Madrid (39.630), Cataluña (37.257) y Valencia (34.759); en torno a la media del coeficiente se sitúan Galicia, Castilla-La Mancha.

²⁰ En este caso las Comunidades constituidas formalmente a través del art. 151 de la CE tendrían una limitación añadida al establecer la propia Constitución en el art. 152 que la Asamblea Legislativa de estas Comunidades – sólo Andalucía– será *elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio.*

²¹ LLERA RAMO, F. (1998): «Los rendimientos de los sistemas electorales de las Comunidades Autónomas: el predominio del bipartidismo imperfecto», en MONTABES, J. (Ed.): *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Madrid, 1998. Pág. 255.

En cuanto al diseño y formato de las circunscripciones electorales en las distintas CC.AA. se podrían establecer dos grandes tendencias: el diseñado en las Comunidades uniprovinciales y las insulares de una parte, y el de las CC.AA. multiprovinciales, de otra. Mientras que en las primeras se ha ido hacia un diseño de circunscripciones menores basado en unidades comarcales o insulares, según el caso, en el resto se han mantenido, quizás como criterio más pacífico y menos problemático, las delimitaciones provinciales preexistentes ²².

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES: AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

El sistema electoral diseñado en la LOREG para elección de los concejales no es más que la traslación, con las necesarias adaptaciones al ámbito local, de las directrices generales del sistema de elección de los diputados. La decisión adoptada en 1985, con el apoyo unánime de todos los grupos parlamentarios con representación en aquel momento en las Cortes debió estar influida, sin lugar a dudas, por el resultado que hasta ese momento había propiciado el mismo tanto en las convocatorias municipales previas — 1979 y 1983—, como en las convocatorias generales de 1977, 1979 y 1982. Con anterioridad a la unificación del sistema electoral español en un solo régimen y normativa con disposiciones comunes para todas las diferentes consultas electorales, las elecciones municipales en encontraron su regulación en la Ley 39/1978 de 17 de julio, de carácter *preconstitucional*. En ella, efectivamente, se podía detectar ya la influencia del régimen electoral para el Congreso de los Diputados cuando en su artículo primero proclamaba el carácter supletorio del Decreto-Ley de 18 de marzo sobre normas electorales ²³.

La actual uniformidad del sistema electoral municipal, sin discriminar los diferentes tipo de municipios que concurren en la elección de sus concejales, parece uno de los aspectos que de-

²² En el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco se opta por estas mismas demarcaciones provinciales en el diseño de las circunscripciones aunque bajo la denominación de «territorios históricos».

²³ Artículo 1º. *Las elecciones de los miembros de las Corporaciones locales se regirán por lo dispuesto en la presente ley, aplicándose con carácter supletorio lo establecido en el Real Decreto-Ley 20/1977, de 18 de marzo, sobre Normas Electorales.* (Ley 39/1978, de 17 de julio, de Elecciones Locales).

bería ser urgentemente revisado. Parece un poco desproporcionado que se aplique el mismo sistema electoral — incluidos todos sus componentes esenciales de circunscripción, fórmula electoral, tipo de expresión el voto, tipo de campaña electoral, modelo de financiación etc.— en municipios que apenas superan los 250 habitantes que en los que integran una población de varios millones de personas. Igualmente la igualación en el procedimiento de elección de alcalde para unos y otros municipios, a través del sistema indirecto del voto de los concejales electos podría ser replanteado en función de la experiencia de estos últimos veinte años. Por las especiales características del ámbito local o municipal, éste podría ser un campo privilegiado de experimentación en lo que a los procedimientos y sistemas de elección de sus gobiernos afecta. Las posibilidades de ensayo que este campo local presenta podría facilitar la aplicación novedosa de demandas más o menos estructuradas en la opinión pública española ²⁴. Además dada la variedad de municipios existentes en España —según población, características geográficas, económicas y sociales muy variadas-, los modelos de sistemas podrían ser de muy distinta índole según estos criterios. Igualmente, como ya se preveía en la Ley de Bases de Régimen Local, la creación de áreas metropolitanas constituye un factor condicionante en la estructura de gobierno y de relaciones intergubernamentales con las entidades municipales que deberían quedar reflejadas en el sistema electoral.

Por último, con referencia a la elección de tipo indirecto previsto en la LOREG para los miembros de las Diputaciones Provinciales, tomando como base electoral los «partidos judiciales» de cada una de las provincias parece, hoy en día, no sólo desfasado sino disfuncional con el papel de las provincias como órganos supramunicipales. Dado el rango constitucional de estas entidades y su actual papel para el mantenimiento de determinadas prestaciones y servicios —sobre todo para los municipios más pequeños- debería de plantearse un sistema que discriminase en la formación de estos órganos de gobierno y de representación en atención, también, al tamaño de los municipios que forman parte de esa unidad provincial. El casi inevitable camino de creación de entidades supramunicipales — consorcios, áreas metropolitanas, etc.— aunque inferiores al de la provincia debería quedar plasmado, a medio plazo, en la transmisión de intereses en esta institución provincial — tanto desde la esfera autonómica como desde el propio ámbito local—. Una vez formulado adecuadamente el sistema institucional del ámbito local — cuestión ésta abierta en estos momentos a través del denominado *pacto local*—, se debería de

²⁴ Demandas tales como el desbloqueo de las listas para la elección de concejales, con o sin sistema de elección directa del Alcalde — según tamaño del municipio—, combinando distintos tipos de fórmulas y de criterios, siempre teniendo en cuenta el tamaño del municipio, como el establecimiento de distritos inframunicipales de barrio o de sección, que abriría todo un campo de experimentación en sintonía con las nuevas demandas de la ciudadanía.

iniciar un debate sobre las diferentes posibilidades de concurrencia electoral en la elección de los representantes municipales, de manera que se pudiera deducir, a través de una sola elección los diferentes cargos y puestos a los que los diferentes candidatos concurrirían en esa misma elección.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

La integración de España a la Comunidad Europea el 1 de enero de 1986, conllevó, entre otras muchas cosas, la necesidad de adaptación de legislación nacional interior a las exigencias comunitarias. Una de las primeras lagunas manifestadas se vinculó con la normativa española para la elección de los entonces sesenta eurodiputados españoles en el Parlamento de Estrasburgo. Para cubrir ese hueco hubo que realizar, a poco más de un año de su entrada en vigor, una primera modificación, por adición de la LOREG²⁵. Sin lugar a dudas fue el tipo de circunscripción diseñado en esa normativa el aspecto que más polémica generó, sobre todo desde los ámbitos nacionalistas y desde una consideración teórica, por la posible inadecuación con el tipo de Estado que la propia Constitución había diseñado para la organización territorial a través del modelo autonómico. La experiencia de las elecciones al Parlamento Europeo de 1987, 1989, 1994 y 1999 nos ha puesto de manifiesto, en cada una de esas convocatorias la permanente demanda de los partidos de ámbito no estatal de abrir nuevas fórmulas que permitiesen a estos partidos concurrir a estas elecciones sin necesidad de buscar aliados forzosos en otras comunidades que le permitiesen presentarse en solitario en el ámbito de su propia comunidad.

Concretamente en estas últimas elecciones de 1999, la práctica de coaliciones ha llevado prácticamente a todos los partidos nacionalistas y regionalistas a concurrir con socios de otras comunidades con el fin de sumar los votos necesarios en esta convocatoria.

²⁵ El actual Título VI de la LOREG (arts.210-227) sobre las «Disposiciones especiales para las elecciones al Parlamento europeo», fue incorporado a través de la Ley Orgánica 1/1987, de 2 de abril.

PARTIDO POLÍTICO	% VOTOS	ESCAÑOS
<i>Partido Popular</i> (PP)	39,8	27
<i>Partido Socialista Obrero Español-Progresistas</i> (PSOE)	35,3	24
<i>Izquierda Unida</i> (IU)	5,8	4
<i>Convergència i Unió</i> (CiU)	4,4	3
<i>Coalición Europea</i> (CE: Coalición Canaria, Partido Andalucista, Unión Valenciana, Partido Aragonés)	3,2	2
<i>Coalición Nacionalista-Europa de los Pueblos</i> (CN-EP: EAJ/Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alkartasuna, Esquerra Republicana de Catalunya+Els Verds, Unión Mallorca)	2,9	2
<i>Bloque Nacionalista Galego</i> (BNG)	1,7	1
<i>Euskal Herriarok</i> (EH)	1,5	1

Fuente: Parlamento Europeo.

De estas ocho candidaturas que obtuvieron representación en el Parlamento Europeo ²⁶, seis se presentaron en solitario y, por tanto, con programas diferentes (PP, PSOE, IU, CiU, BNG y EH). No obstante, CiU y el BNG, junto con el EAJ-PNV, decidieron adoptar conjuntamente unos principios básicos que incluirían en sus respectivos programas electorales ²⁷. Las dos formaciones políticas restantes se presentaron en coalición: Coalición Europea acudió a las elecciones con un programa común para los cuatro partidos que la forman, aunque se incluyeron propuestas específicas para cada Comunidad Autónoma; en el caso de Coalición Nacionalista-Europa de los Pueblos se decidieron por presentar programas separados, excepto EAJ-PNV que elaboró un programa junto con EA ²⁸. La razón de que estos partidos deciden coaligarse no es tanto que compartan un mismo proyecto europeo como el poder obtener representa-

26 Treinta y siete partidos presentaron sus candidaturas a las elecciones al Parlamento Europeo (PE) de 13 de junio de 1999; todas fueron aceptadas por la Junta Electoral Central, con la excepción del partido que se presentaba bajo el nombre de *Partido Carlista*.

27 En las pasadas elecciones europeas de 1994, éstas dos coaliciones se presentaron por separado, obteniendo Coalición Nacionalista dos representantes y Europa de los Pueblos ninguno. En 1994, Coalición Nacionalista agrupaba a los partidos de EAJ-PNV, CC, UV, PAR, CG y UM; por su parte, Europa de los Pueblos estaba formada por EA, EARC, ACC, ENE, TC, PNC.

28 En las pasadas elecciones europeas, estas dos coaliciones se presentaron por separado, obteniendo Coalición Nacionalista dos representantes y Europa de los Pueblos ninguno. En 1994, Coalición Nacionalista agrupaba a los partidos de EAJ-PNV, CC, UV, PAR, CG y UM; por su parte, Europa de los Pueblos estaba formada por EA, EARC, ACC, ENE, TC, PNC.

ción. En las elecciones europeas se aplica la circunscripción única para el conjunto del territorio español por lo que los partidos que se presentan en Comunidades Autónomas de menor población necesitan de otros partidos para obtener el mayor número de votos ²⁹.

En los programas electorales de estos partidos en las últimas elecciones de junio de 1999 en relación al Parlamento Europeo ³⁰, una de las principales reivindicaciones de los partidos políticos consiste en el establecimiento de un sistema electoral uniforme y proporcional para todos los Estados miembros de la Unión Europea. En el Tratado de Amsterdam se establece, efectivamente, que «el Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros» (art. 190.4). La primera opción de instauración de un procedimiento análogo para todos los países se ha desechado por el momento, por la dificultad de ponerse de acuerdo los quince países en este punto. En julio de 1998, se optó por que el Parlamento Europeo elaborará unos principios electorales comunes, estos principios se recogieron en el informe *Anastassopoulos* que fue adoptado por el PE por mayoría absoluta ³¹. Estos principios comunes deberán estar en vigor antes de las elecciones europeas del año 2004; el *handicap* está en que el Consejo debe establecer estas disposiciones por unanimidad, y posteriormente deberán ser adoptadas por el Parlamento Europeo por mayoría absoluta antes de ser ratificadas por los parlamentos de los estados miembros ³².

La diversidad de modalidades de elección existentes en los diferentes sistemas electorales nacionales para la elección de sus representantes en el Parlamento Europeo, se puede reflejar de manera sinóptica en el siguiente Cuadro.

- 29 DEL CASTILLO, PILAR (1995): «Las elecciones al Parlamento europeo», en DEL CASTILLO, Pilar (1995): *Comportamiento electoral en España*. CIS. Madrid. Pág. 390.
- 30 Ver la comunicación que en el IV Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración presentamos sobre los programas electorales de los partidos concurrentes a las elecciones al Parlamento europeo de 13 de junio de 1999. (J. MONTABES e I. SZMOLKA: «Los programas políticos». CD de Actas del IV Congreso AECPA. Granada, 1999.
- 31 Los principios comunes de este informe se refieren: al establecimiento de un sistema de representación proporcional; la creación de circunscripciones electorales en los estados con más de 20 millones de habitantes; la libertad para fijar en el umbral mínimo de votos para obtener un escaño, aunque se recomienda que no sea superior al 5%; la recomendación de establecer el voto preferencial; la incompatibilidad del mandato como diputado del PE con el de diputado de un Parlamento nacional; y la posibilidad de que todos los ciudadanos de la UE que reúnan las condiciones requeridas puedan votar y ser elegidos en el país donde residan.
- 32 En *Internet*, www2.europarl.eu.int/election/law/es/lain01es.htm.

**CUADRO SINÓPTICO COMPARADO DE LOS SISTEMAS ELECTORALES
AL PARLAMENTO EUROPEO**

	Nº de diputados	Edad mín. electores	Edad mín. candidatos	Sistema electoral	Barrera electoral	División en circunscripciones	Día de la elección
Alemania	99	18	18	Proporcional sin voto preferencial	5 %	Länder	Domingo
Austria	21	18	19	Proporcional sin voto preferencial.	4 %	Circunscripción única	
Bélgica	25	18	21	Proporcional con voto preferencial		4 Circunscripc.	Domingo
Dinamarca	16	18	18	Proporcional con voto preferencial		Circunscripción única	Jueves
Grecia	25	18	21	Proporcional		Circunscripción única	Jueves
España	64	18	18	Proporcional		Circunscripción única	Domingo
Finlandia	16	18	18	Proporcional con voto preferencial		4 Circunscripc.	
Francia	87	18	23	Proporcional	5 %	Circunscripción única	Domingo
Irlanda	15	18	21	Proporcional con STV *		4 Circunscripc.	Jueves
Italia	87	18	25	Proporcional con voto preferencial		5 Circunscripc.	Domingo
Luxemburgo	6	18	21	Proporcional con reparto del voto entre varias listas		Circunscripción única	Domingo
Países Bajos	31	18	18	Proporcional con voto preferencial		Circunscripción única	Jueves

	Nº de diputados	Edad mín. electores	Edad mín. candidatos	Sistema electoral	Barrera electoral	División en circunscripciones	Día de la elección
Portugal	25	18	18	Proporcional con voto preferencial		Circunscripción única	Domingo
Reino Unido	87	18	21	Mayoritario con circ. Uninominal. Irlanda N, proporcional con STV *		84 + 3 (Irlanda del Norte)	Jueves
Suecia	22	18	18	Proporcional con voto preferencial.	4 %	Circunscripción única	

* STV = Single Transferable Vote (elección uninominal preferencial con traspaso de voto)

Fuente: Parlamento Europeo. Dirección General de Estudios.
(<http://www.europarl.eu.int/fdg4/wkdocs/poli/w13/es/synoptyc.htm>).

Los partidos políticos españoles que se presentaron en las pasadas elecciones europeas, excepto PP, PSOE y EH, son sensibles a la conveniencia de confeccionar un procedimiento electoral común aplicable al PE y, así, lo reflejan en sus programas. Son dos las propuestas que se hacen en materia de legislación electoral europea: el establecimiento de una ley electoral común de tipo proporcional (IU, PNV-EA) y la implantación de la circunscripción electoral autonómica en las elecciones al PE (CiU, CE, PNV-EA). Una de las principales críticas que se le hace al sistema electoral aplicado en España a las elecciones al Parlamento Europeo es precisamente la utilización de la circunscripción única ya que favorece a los partidos de ámbito estatal y aquellos que se presentan en CC.AA. con mayor población, para mitigar este efecto distorsionador no se aplica la barrera del 3 % para obtener un escaño. No es de extrañar entonces que los partidos políticos, sobre todo, de ámbito no estatal defiendan un sistema electoral proporcional donde la circunscripción corresponda a la Comunidad Autónoma, ya que de este modo alcanzan mayor representación y, por tanto, una mayor participación en los asuntos comunitarios.

La posibilidad, enmarcable dentro del Tratado de Amsterdam, de que en España se pudieran combinar ambas fórmulas de diseño de las circunscripciones podría constituir una respuesta

adecuada e imaginativa al actual formato de circunscripción única. La combinación de este tipo de circunscripción única estatal con la posibilidad de que se asegurase al menos un escaño por Comunidad Autónoma y millón de habitantes — de manera similar a como hace actualmente la Constitución con los senadores autonómicos— para una elección directa y simultánea en la misma convocatoria mantendría la representación global estatal y la de las Comunidades Autónomas. De esta forma se elegirían 39 diputados en las Comunidades Autónomas, entendidas como circunscripción, y 25 diputados en la circunscripción estatal, utilizando para ello los mismos resultados obtenidos en cada una de las Comunidades Autónomas.

Igualmente podría ser de interés, y como respuesta a la crítica de la falta de participación que general el sistema electoral español, la posibilidad de incluir, en esa previsible reforma, la posibilidad de poder ejercer a través de alguna de sus modalidades el voto preferencial. Éste se podría aplicar en una o en las dos listas que podrían concurrir a esas elecciones: la autonómica, con el número de escaños que correspondiese a la Comunidad Autónoma según su población, y la nacional con los veinticinco diputados que completarían los sesenta y cuatro que corresponden a España. Esta experiencia podría constituir una importante plataforma de análisis sobre el ejercicio diferenciado del sufragio en relación a las propuestas de los diferentes partidos, así como un importante elemento movilizador de la participación, tan baja en este tipo de elección.

En cualquier caso en este tema se debería promover desde las propias Cortes Generales — especialmente desde el Senado— la elaboración de un Informe primero y un acuerdo después en el que participaran el mayor número posible de partidos con y sin representación parlamentaria, aunque con presencia en los diversos ámbitos de representación institucional, de composición política lo más amplia posible que trate de adoptar una posición común sobre el sistema de circunscripción única estatal y simultáneamente regional en la representación española en el Parlamento Europeo.

José Ramón Montero Gibert

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA, UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID
Y CENTRO DE ESTUDIOS AVANZADOS EN CIENCIAS SOCIALES, INSTITUTO JUAN MARCH

UNA EVALUACIÓN CRÍTICA DE LOS RENDIMIENTOS Y ALTERNATIVAS DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL ¹

Este trabajo trata sólo de contestar las preguntas planteadas en el primer tema del cuestionario, relativas al sistema electoral en sentido estricto, es decir, para el Congreso de los Diputados. Esas preguntas eran las siguientes: ¿qué evaluación puede hacerse de los componentes fundamentales del sistema electoral tras más de veinte años de funcionamiento?; ¿qué valoración cabe realizar de las distintas alternativas que se han propuesto para la modificación del sistema electoral?; y, de ellas, ¿cuál sería la mejor solución a la vista, como se dice literalmente, «de las actuales carencias y necesidades de nuestro sistema político»? Dada su naturaleza, este trabajo está también limitado a presentar algunos argumentos elementales para así contribuir al debate que justifica su aparición en las páginas de esta revista ².

Los análisis del sistema electoral español deben arrancar necesariamente de la inercia conservadora que protege a todo sistema electoral *per se*. En términos comparados, los sistemas electo-

¹ Quiero agradecer las facilidades del Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, del Instituto Juan March, y la financiación del Comité Interministerial de Ciencia y Tecnología (CICYT [SEC95-1007]).

² He desarrollado con mayor amplitud estos argumentos en varios trabajos: J.R. Montero, «Le liste elettorale in Spagna: tra attese di riforma e fattori del comportamento elettorale», en Giancarlo Rolla, ed., *Le forme di governo nei moderni ordinamenti politici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, Milán: Giuffrè Editore, 1991, pp. 239-275; J.R. Montero, Francisco Llera y Mariano Torcal, «Sistemas electorales en España: una recapitulación», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 58, 1992, pp. 7-56; J.R. Montero y Josep Maria Vallés, «El debate sobre la reforma electoral: ¿para qué las reformas?», en *Claves de Razón Práctica*, 22, 1992, pp. 2-11; J. R. Montero y Richard Gunther, «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas': sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en J.R. Montero, R. Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 13-87; y J.R. Montero, «Sobre el sistema electoral español: rendimientos políticos y criterios de reforma», en Juan Montabes, ed., *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas/Parlamento de Andalucía, 1998, pp. 37-70. En estos trabajos pueden encontrarse las citas y referencias bibliográficas oportunas a los puntos tratados en este artículo, que las restringiré al máximo teniendo de nuevo en cuenta su naturaleza. Debe además señalarse que el libro editado por Montabes contiene tanto una completa colección de capítulos sobre el tema como una amplia y actualizada bibliografía.

rales han dado muestras de una llamativa estabilidad ³. En los países europeos, los cambios fundamentales se produjeron hace unos cincuenta años, y desde entonces la regla general ha consistido en la adopción de unas modificaciones menores que no han alterado los elementos definitorios de cada sistema. Su considerable resistencia a los cambios ha hecho que la mayor parte de las propuestas – sobre todo, cuando afectan a los aspectos básicos del esquema– queden aparcadas en el campo del debate teórico. Con la excepciones de Francia y Grecia, las mutaciones radicales han solido producirse con ocasión de las circunstancias extraordinarias que se concitan cuando un sistema democrático se instaure o se restaure después de un período de dictadura o de inestabilidad. Esta tendencia se ha mantenido incluso en la década de los años noventa: los recientes cambios producidos en los sistemas electorales de Italia, Nueva Zelanda o Japón se deben a sendas constelaciones particulares de circunstancias excepcionales que, por ello mismo, son difícilmente repetibles en otros países ⁴. Y tampoco parece, desde luego, que vayan a darse en España.

LOS COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL: UNOS RENDIMIENTOS POSITIVOS

Existe un acuerdo generalizado sobre las características de los componentes, la determinación de los efectos y la evaluación de los rendimientos del sistema electoral español. Por lo que hace a los primeros, su diseño gravita sobre un Congreso de los Diputados de tamaño notablemente reducido: es de los más pequeños de los países europeos en términos relativos. El doble criterio de distribución de los 350 escaños entre las 52 circunscripciones (mediante la fijación de un mínimo inicial de dos escaños por distrito y el reparto del resto en proporción a la población respectiva) ha dado lugar a unas circunscripciones de magnitud variable, pero de promedio reducido: es de 6.7 escaños. En realidad, la heterogeneidad interna del sistema electoral permite distinguir tres subsistemas en función de la magnitud de sus distritos. El primer subsistema in-

³ Cf. Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

⁴ Cf. Patrick Dunleavy y Helen Margetts, «Understanding the dynamics of electoral reform», en *International Political Science Review*, 16, 1995, pp. 9-29.

cluye 30 distritos con un máximo de cinco escaños, que manifiestan una extraordinaria sobre-representación en la relación electores/escaños, producen sesgos mayoritarios, favorecen la concentración del voto en sólo dos partidos, son en consecuencia altamente desproporcionales y han beneficiado a Unión de Centro Democrático (UCD) y al Partido Popular (PP) sobre el Partido Socialista Obrero Español (PSOE); el segundo subsistema incluye a los seis distritos con diez o más escaños, que arrojan resultados proporcionales (parcialmente corregidos por la barrera legal, que veremos en seguida), están caracterizados por una mayor fragmentación partidista y muestran una notable proporcionalidad en la relación escaños/votos; y un tercer subsistema está compuesto por un grupo intermedio de 16 distritos con entre 6 y 9 escaños que podría ser denominado como proporcional «corregido»⁵. De esta forma, los distritos con menor población resultan doblemente sobre-representados, puesto que concitan un prorrateo territorial sumamente desviado y un considerable desajuste en la relación de votos/escaños para la mayoría de los partidos. Por si ello fuera poco, las diferencias en los apoyos electorales del PSOE y del PP durante los años ochenta en casi todos los distritos acrecentó aún más los efectos desproporcionales del sistema electoral. Pese a la existencia de la fórmula electoral D'Hondt, la traducción de votos en escaños y su posterior asignación a los partidos resulta completamente proporcional sólo en unas pocas circunscripciones, y es de carácter mayoritario en buena parte de los restantes distritos. Su aplicación favorece, así, a los partidos más grandes; castiga sin representación, o la dificulta notablemente, a los pequeños partidos de apoyos electorales dispersos por todo el ámbito estatal, y es ajustada para los partidos regionalistas o nacionalistas. Y la previsión de una barrera legal, fijada en el 3 por 100 del voto válido en el nivel de la circunscripción, ha carecido en la práctica de virtualidad: los escaños han solido repartirse entre los dos primeros partidos, por lo que quedan sin representación muchos partidos que superan con creces esa barrera⁶. En cambio, ha tenido mucha mayor importancia la *barrera efectiva* que el sistema establece *de facto* para entrar a participar en el reparto de escaños: alcanza el 10.2 por 100, sólo superada, entre los países occidentales, por la de Irlanda⁷. La última dimensión del sistema electoral estriba en las listas completas, cerradas y bloqueadas. Durante la transición, hubo un cierto consenso en que este tipo de listas era el más adecuado para unos electores carentes de experiencia y para unos partidos que acababan de nacer. Y aunque posterior-

5 Cf. Alberto Penadés, «El sistema electoral español (1977-1996)», en Juan Luis Paniagua y Juan Carlos Monedero, eds., *En torno a la democracia en España. Temas abiertos del sistema político español*, Madrid: Tecnos, 1999, pp. 293 ss.

6 Así, y tomando como ejemplo las dos elecciones generales de los años noventa, en los 30 distritos con 1 a 5 escaños, estos escaños se han repartido siempre entre el PSOE y el PP, excepto en un caso en 1993 (que fueron PSOE y CiU) y dos en 1996 (CiU y PSOE). Sólo en dos circunscripciones en 1993, y en tres en 1996, consiguieron representación tres partidos. Esta pauta ha sido calificada por Monserrat Baras y Joan Botella (en su libro sobre *El sistema electoral*, Madrid: Tecnos, 1996, p.104) como «bipartidismo circunscriptoral».

7 Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, pp. 59 y 72. Para una discusión del concepto de umbral efectivo de Lijphart, puede verse Alberto Penadés, «Proporcionalidad, umbrales y fragmentación. Una nota crítica sobre *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, de A. Lijphart», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 74, 1996, pp. 427-442.

mente la opción por las listas cerradas y bloqueadas siguió siendo tan pacífica que ni siquiera fueron enmendadas en la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General (LOREG) de 1985, en la actualidad parece haberse invertido la dirección del consenso formado hace casi 20 años, y el de las listas es el tema que suscita la mayor parte de las críticas dirigidas al sistema electoral español.

También parece existir acuerdo, en segundo lugar, en lo que hace a los principales efectos del sistema electoral español: pertenece a la categoría de los *fuertes* dada su capacidad para constreñir el comportamiento de los votantes y para tener un impacto reductor en la vida partidista. Aunque con variaciones importantes en cada uno de los tres subsistemas electorales antes citados, sus efectos *mecánicos* han consistido indefectiblemente en la sobrerrepresentación de los dos primeros partidos a costa de los más pequeños. Y sus efectos *psicológicos* se han traducido por las élites partidistas y los electores en el *voto útil* o *estratégico*, por medio del cual muchos electores no votan al partido que prefieren en primer lugar, sino a otros que les resultan menos atractivos, pero que cuentan con mayores probabilidades de conseguir un escaño⁸. La combinación de ambos tipos de efectos han tenido un impacto evidente en la fragmentación electoral o parlamentaria, la desproporcionalidad entre los votos y los escaños y el propio sistema de partidos. Desde las primeras elecciones legislativas, la fragmentación ha sido relativamente baja, y se sitúa en torno al promedio existente en las democracias europeas. Esta situación es compatible con el considerable número de pequeños partidos (de naturaleza nacionalista o regionalista) presentes en el Congreso de los Diputados, debido a que la concentración del voto que logran en determinadas circunscripciones facilita su acceso a la Cámara; aún así esa presencia no supone *per se* un problema especialmente grave para las tareas parlamentarias, ya que los dos primeros partidos suman el 80 por 100 de los escaños. En cambio, los datos relativos a la desproporcionalidad son mucho más relevantes: la combinación de numerosos distritos de magnitud reducida o media, la aplicación de la fórmula D'Hondt y, hasta las elecciones de 1993, las diferencias en los apoyos electorales de los dos primeros partidos han ocasionado unos sesgos desproporcionales no muy distantes de los observables en los países que cuentan con alguna variante de sistema mayoritario. A su vez, esos sesgos se han traducido

⁸ Una consecuencia adicional y de suma importancia radica en la posibilidad de que las elecciones arrojen las llamadas *mayorías manufacturadas* o *prefabricadas*: como ocurrió en las tres consultas de los años ochenta, el PSOE consiguió la mayoría absoluta de escaños con proporciones de voto que oscilaban entre el 48,4 y el 39,9 por 100.

en niveles agregados de desproporcionalidad muy considerables, que se han situado entre los más elevados de los países con sistemas proporcionales ⁹. Los dos principales partidos (UCD y PSOE en los años setenta, y PSOE y AP/PP desde entonces) han obtenido siempre unas sustanciosas ventajas en sus proporciones de escaños con respecto a las de votos. Es cierto que esas ventajas han disminuido un tanto a medida que se ha incrementado la competición electoral entre los principales partidos; pero aún así siguen siendo considerables. De otra parte, esas ventajas son más elevadas para el primer partido (UCD en 1977 y 1979; PP en 1996, y PSOE en las restantes consultas), y más aún si ese primer partido es conservador (como UCD y PP). Los partidos minoritarios con apoyos electorales dispersos en todo el territorio nacional han sido sistemáticamente perjudicados en su relación de votos y escaños: así ha ocurrido con AP en los años setenta, con el CDS en los ochenta y con el PCE/IU en todas y cada una de las consultas. En cambio, los partidos con electorados concentrados en uno o en unos pocos distritos, normalmente de naturaleza nacionalista o regionalista, han logrado una representación equilibrada. Por último, los efectos del sistema electoral sobre el de partidos han sido menores, pero en absoluto irrelevantes. Si se tienen en cuenta sus sesgos representativos, no es sorprendente que el sistema español haya girado alrededor de dos partidos principales desde las primeras elecciones de 1977. Esos mismos sesgos han llevado a muchos pequeños partidos a fusionarse o a coligarse con otros mayores, y a muchos líderes minoritarios a evitar escisiones de partidos ya establecidos, como única alternativa ante su segura conversión en extraparlamentarios. Pero no ocurre necesariamente así con los partidos nacionalistas o regionalistas. De esta forma, el sistema electoral presenta dos direcciones contradictorias: mientras que en el ámbito nacional contiene unos fuertes incentivos contra la fragmentación (sobre todo, en el subsistema de perfiles mayoritarios), permite la fragmentación derivada de los partidos con apoyos concentrados en una comunidad autónoma o incluso en un distrito (sobre todo, en el subsistema de perfiles proporcionales).

Finalmente, el acuerdo con respecto al sistema electoral resulta especialmente importante tanto por su pasada aportación para el asentamiento de la democracia como por su posterior contribución para el funcionamiento del sistema político. Expertos y políticos parecen compartir un cierto consenso al considerar que el sistema electoral está funcionando razonablemente bien, contiene una combinación de elementos más que aceptable y puede exhibir, en definitiva, un

9 Cf. Montero, «Sobre el sistema electoral español», pp. 43-44, y más ampliamente Penadés, «El sistema electoral español», pp. 307 ss.

rendimiento global satisfactorio ¹⁰. En los momentos de la transición, el sistema electoral redujo la numerosa concurrencia partidista de las elecciones *fundacionales*, evitando una excesiva fragmentación que hubiera dificultado la labor parlamentaria y gubernamental. Por otra parte, no privó de representación parlamentaria a diversos partidos regionalistas o nacionalistas (especialmente vascos y catalanes), permitiéndoles tomar parte en la elaboración del texto constitucional y coadyuvando de esta forma a la legitimación del nuevo sistema democrático. Y, al beneficiar en mayor medida a la UCD, dio lugar a mayorías parlamentarias suficientes que garantizaron la estabilidad gubernamental y fomentaron las tendencias centripetas de la competición partidista. Desde 1982, con la consolidación democrática ya lograda, el sistema electoral ha dado buenas pruebas de su *institucionalización*, es decir, de su capacidad de producir efectos propios no previstos inicialmente y de permanecer pese a las variaciones ocurridas en factores externos. El sistema electoral ha dado también pruebas evidentes de su eficacia integradora: ha facilitado que ningún partido relevante quede fuera de la vida parlamentaria, propiciado la estabilidad gubernamental y arrojado en todos los casos un partido *ganador*. Y sus reglas son lo suficientemente sencillas como para que los electores puedan aplicarlas sin dificultad y para que los dirigentes de los partidos hayan conseguido en poco tiempo adaptarse a su juego de incentivos y penalizaciones. Entre sus dimensiones negativas, la principal radica obviamente en la considerable desigualdad del voto que ocasiona en el ámbito territorial y en la vida partidista. Pero, tras sus veinte años de existencia, casi todos los líderes políticos y una buena parte de los analistas parecen abrigar dudas crecientes sobre la probabilidad de que puedan adoptarse unas reglas electorales distintas que faciliten simultáneamente la formación de mayorías de gobierno, arrojen una fragmentación moderada pese a la notable desproporcionalidad subsiguiente y propicien así mecanismos favorecedores de la estabilidad política. Sea como fuere, lo cierto es que el sistema electoral español ha sido ya capaz de mostrar una extraordinaria continuidad: los elementos contenidos en el Decreto-ley de 1977 se reprodujeron luego en la Constitución, y ambos en una LOREG tramitada parlamentariamente en 1985 en el contexto de una casi completa unanimidad. De esta forma, la ley electoral vigente se ha convertido ya en la más duradera de la historia española reciente.

10 Puede encontrarse una selección de las referencias bibliográficas que contienen las valoraciones positivas en Montero, «Sobre el sistema electoral español», pp. 66-70; y para una muestra de los pronunciamientos de los líderes políticos, pueden verse los recogidos en Montero, Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*, pp. 142 ss., y en Montabes, *El sistema electoral a debate*, pp. 413 ss.

LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL: UNAS ALTERNATIVAS PROBLEMÁTICAS

El sistema electoral español es un caso notable por la frecuencia e intensidad con la que se han venido formulando peticiones para su reforma incluso en fecha tan temprana como la de su propio nacimiento. Y desde entonces han solido reiterarse, bien que cambiando el acento: han ido pasando de las cuestiones de desproporcionalidad (cada vez menos atendidas) a otras menores, como las de las listas electorales (que aparecen con una cierta recurrencia). En términos generales, el debate sobre la reforma no ha sido ciertamente ejemplar. En algunas ocasiones, las críticas radicales a distintos aspectos del sistema electoral, cuando no las descalificaciones *in toto*, han resultado desmesuradas, y han carecido de las mínimas exigencias argumentativas. En otras, han solido establecerse relaciones causales que desbordan con creces las limitadas posibilidades de influencia del sistema electoral, se han ocultado celosamente las posibles propuestas alternativas y, cuando se han aducido, han demostrado un llamativo desconocimiento de las cuestiones elementales de la técnica electoral. Y también ha sido frecuente la sustitución del debate sobre el sistema electoral *stricto sensu* por la denuncia retórica, el prejuicio sobre sus elementos y la desinformación sobre sus consecuencias. No le faltan razón a quienes denuncian que las muchas propuestas alternativas contienen más debilidades técnicas que en la propia normativa electoral, o señalan que las discusiones sobre el sistema electoral no suelen responder a un defectuoso funcionamiento institucional ni son el resultado de análisis políticos o académicos sobre sus componentes básicos, sino que han solido estar protagonizadas por ensayistas sin cualificaciones aparentes o por antiguos miembros de la élite política, y en ambos casos centrándose en cuestiones secundarias o ya suficientemente debatidas en la Europa de las primeras décadas del siglo ¹¹.

11 Dieter Nohlen, «La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 16, 1981, p. 141, y Julián Santamaría, «El debate sobre las listas electorales», en Antonio J. Porras Nadales, ed., *El debate sobre la crisis de la representación política*, Madrid: Tecnos, 1996, p. 115.

En esta sección del artículo quiero discutir algunas de las propuestas para la reforma del sistema electoral. He seleccionado sólo las cuatro que estimo más relevantes, y que plantean respectivamente la reducción de la desproporcionalidad sin llegar a modificar la normativa constitucional, la creación de dos niveles de distritos para también incrementar la proporcionalidad, la modificación de las listas electorales y la implantación del sistema electoral alemán. Pero en todo caso debe de recordarse una vez más que estas propuestas se formulan contando con las opiniones *à la contre* de los actores partidistas, que mantienen una valoración positiva de la mayoría de las dimensiones, sin no de todas, del sistema electoral. Por su parte, los ciudadanos no han dado hasta el momento muestras de rechazo a las manifestaciones de desproporcionalidad o a las restricciones de las listas electorales. Y tampoco parece que hayan cambiado radicalmente las condiciones políticas, estructurales e institucionales sobre las que nació y se ha desarrollado el sistema electoral: ninguna de las instituciones conectadas con él tiene problemas insolubles de funcionamiento, ni existen fuerzas políticas para las que el sistema suponga una barrera infranqueable en sus intentos de acceder al Parlamento, ni los ámbitos electorales o/y representativos están sufriendo crisis apreciables de legitimidad. En suma, las propuestas de reforma se efectúan mientras el sistema electoral sigue aparentemente gozando de una buena *salud* relativa.

LA REDUCCIÓN DE LA DESPROPORCIONALIDAD

Las propuestas dirigidas a la reducción de la desproporcionalidad territorial y partidista son ya conocidas. Todas ellas comparten la modificación de la LOREG en lo que hace al número mínimo de escaños asignado a cada provincia (pasando de dos a uno), al tamaño del Congreso (aumentándolo hasta un máximo de 400 diputados) y a la fórmula electoral (escogiendo cualquier otra diferente a la D'Hondt dentro de la familia de fórmulas proporcionales). Su virtualidad incidiría positivamente en la variable fundamental de la magnitud de las circunscripciones y, en consecuencia, repercutiría también de forma positiva en el ajuste de la relación votos/escaños para todos los partidos, pero especialmente para los pequeños con apoyos electorales distribuidos por todo el territorio nacional. En contrapartida, los cambios podrían incrementar los niveles de fragmentación a causa del menor peso parlamentario de los dos principales partidos, el incremento parlamentario de Izquierda Unida (IU) y la llegada al Congreso de nuevos

partidos nacionalistas, regionalistas o/y provinciales. Es cierto que cabría establecer algún tipo de *barrera electoral* que dificulte esta previsible mayor fragmentación; pero su eficacia dependería de la dureza de la cláusula de exclusión, algo difícilmente aceptable por las fuerzas políticas minoritarias que pueden contemplarla como un arma directamente dirigida contra sus posibilidades de representación. Además, la mayor magnitud de las circunscripciones puede generar cambios en la dinámica del *voto útil*, que tendría un cierto impacto en la distribución de los escaños en distritos cuyo tamaño se ha agrandado. Y tampoco puede conocerse de antemano la incidencia de los cambios en el sistema de partidos, que es precisamente la variable que goza de mayor autonomía relativa con respecto al sistema electoral. De hecho, las simulaciones efectuadas para comprobar el impacto hipotético de los cambios anteriores en los resultados electorales de 1993 ó 1996, por ejemplo, han comprobado la menor concentración de escaños en los dos primeros partidos, el crecimiento de IU y sobre todo el notable incremento de la fragmentación parlamentaria por el acceso de numerosos partidos de ámbito autonómico o provincial¹². Por supuesto, estas situaciones tendrían una incidencia directa en el funcionamiento del sistema parlamentario, en el sentido de acentuar sus rasgos durante los años noventa. Unos rasgos caracterizados, en primer lugar, por la existencia de gobiernos minoritarios a cargo del PSOE y del PP, y que serían aún más minoritarios a causa de su menor peso parlamentario; en segundo lugar, por el formato del sistema de partidos, que ha impedido prácticamente la formación de gobiernos de coalición con partidos de ámbito estatal dada la solitaria presencia de IU, cuya escasa capacidad de coalición incluso en el campo de la izquierda anularía el impacto de su eventual crecimiento parlamentario; y en tercer lugar por las estrategias de los partidos nacionalistas o regionalistas, que han optado por limitarse a prestar apoyo externo a gobiernos minoritarios a cambio de concesiones de políticas regionales para sus respectivas comunidades, un intercambio que se haría más complejo al tener que incluir, para obtener mayorías parlamentarias, a un mayor número de partidos de ámbito autonómico¹³. Es fácil imaginar que los principales actores partidistas contemplarán estos supuestos con escasa simpatía pese a sus consecuencias positivas en la reducción de los sesgos desproporcionales del sistema electoral.

12 Cf., entre otros muchos trabajos que han realizado esas simulaciones, Montero, «Sobre el sistema electoral español», pp. 54-58, y Carlos Vidal, *El sistema electoral español: una propuesta de reforma*, Granada: Molino Ediciones, 1996.

13 Para una discusión de estas tendencias en los años noventa, pueden verse Josep Maria Vallès, «El número de representantes y la dimensión de las circunscripciones», en Monatbes, ed., *El sistema electoral a debate*, pp. 77-90, y más en general Juan J. Linz y J.R. Montero, *The party systems of Spain: old cleavages and new challenges*, Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Instituto Juan March, Estudio/Working Paper 138, 1999.

LA CREACIÓN DE DOS NIVELES DE DISTRITOS

Una reforma más amplia, y que implicaría al menos la modificación del artículo 68.2 de la Constitución (que establece que para el Congreso de los Diputados «la circunscripción electoral es la provincia»), propone el establecimiento de circunscripciones en dos niveles, de modo que habría dos fases para la atribución de escaños a los partidos. En la primera se llevaría a cabo la habitual distribución de escaños en el nivel de las circunscripciones provinciales, y en la segunda fase se otorgaría un número de escaños sobrantes mediante la aplicación de una fórmula electoral distinta en una circunscripción de un nivel territorial superior, que podría ser todo el territorio estatal o unidades territoriales inferiores (por ejemplo, las comunidades autónomas). Se trata de una variante del sistema proporcional que ha estado vigente desde los años cuarenta en países como Alemania, Austria, Bélgica o Dinamarca, y que ha sido adoptado recientemente por otros como Noruega o Suecia. Su atractivo reside en su combinación de ventajas: mayores posibilidades de relaciones entre los electores y los representantes en las circunscripciones del nivel inferior, por ser generalmente de magnitud reducida, y una mayor proporcionalidad en la atribución de escaños en el segundo nivel, por tratarse preferentemente del ámbito estatal. En el caso español, el establecimiento de los dos niveles de circunscripción podría tener, para algunos, una ventaja adicional: si el nivel superior coincidiera con el de las comunidades autónomas, se facilitaría el reflejo electoral de la estructura política del Estado de las autonomías. Claro que esa supuesta ventaja podría ser considerada, desde otro punto de vista, un inconveniente, ya que el Congreso de los Diputados no viene obligado a recoger la estructuración autonómica en su configuración institucional; y un inconveniente además innecesario, ya que se solaparía con la existencia del Senado como Cámara de representación territorial. Además, el objetivo de lograr un mayor conocimiento de los representantes resultará probablemente incumplido: los niveles de conocimiento de los diputados son en la actualidad especialmente bajos en los distritos más reducidos, precisamente en aquéllos donde cabría esperar lo contrario¹⁴. Y el objetivo de la mayor proporcionalidad resulta en su caso alcanzable mediante otros mecanismos menos costosos, evitando así las dificultades para hacerla efectiva mediante una reforma de la Constitución que generará probablemente recelos sobre la incertidumbre de los resultados o reticencias sobre efectos no deseados.

14 Cf. Montero y Gunther, «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas'», pp. 49-51.

LA MODIFICACIÓN DE LAS LISTAS ELECTORALES

La configuración actual de las listas electorales se ha convertido en un objeto favorito de las críticas al sistema electoral, de modo similar a como su modificación genérica, mediante la posibilidad de que los votantes señalen o seleccionen de algún modo a sus candidatos, se ha erigido en una suerte de panacea de muchos niveles del sistema democrático. Según suele repetirse, la reforma de los requisitos actuales de las listas para el Congreso de los Diputados evitaría el alejamiento entre electores y elegidos, facilitaría una mayor personalización del mandato parlamentario, reforzaría la democracia interna de los partidos y mejoraría la calidad de los representantes parlamentarios. Pero una buena parte de los argumentos que sustentan esas afirmaciones están particularmente desenfocados, llegan tarde o son poco originales. Llama la atención, por ejemplo, la intensidad de los *males democráticos* atribuidos a la mera existencia de las listas cerradas y bloqueadas, mientras que las propuestas alternativas suelen brillar por su ausencia o pueden dar lugar a problemas hasta entonces inexistentes. En realidad, suele olvidarse que la forma de expresión del voto es la variable más débil de los sistemas electorales, y que la denominada *ingeniería electoral* es un instrumento inapropiado para resolver disfunciones graves del sistema democrático¹⁵. Pero tampoco éste parece ser el caso de la política española. Para garantizar la personalización del mandato habría que dividir las provincias en circunscripciones uninominales, lo que, al margen de otros problemas, supondría la generación de niveles máximos de desproporcionalidad. Y si se introduce en el sistema vigente algún tipo de voto de preferencia a los candidatos de una misma lista, es probable que los cambios terminen siendo escasos en el ámbito de las circunscripciones, e inapreciables con respecto al funcionamiento del Congreso de los Diputados. Aunque la experiencia de sistemas electorales con expresión de preferencias dista de ser concluyente, parece existir un cierto acuerdo en que tienden a fomentar diversas variantes de clientelismo y/o de neo caciquismo, y en que de todas maneras no resultan un contrapeso a la maquinaria directiva de los partidos, y mucho menos una alternativa a su disciplina parlamentaria. En el caso español, es posible que hayamos llegado tarde para disfrutar del funcionamiento eficaz de este mecanismo. Mientras que en la mayor parte de los países europeos las formas de expresión del voto se establecieron en los años veinte, el reciente nacimiento de la democracia española ha desarrollado una serie de factores del comportamiento electoral que limitan estructuralmente las posibilidades de selección de los candidatos en listas al menos no bloqueadas¹⁶. Pese a ello, y para el caso de que se estimara conveniente la introducción de algún cambio en la configuración actual de las listas que no acarree costes excesi-

15 Cf. Santamaría, «El debate sobre las listas electorales», p. 260.

vos, una propuesta factible consistiría en recomendar la comprobación experimental de los efectos de su *desbloqueo* (más que de su *apertura*, ya existente en las listas del Senado) en ámbitos institucionales menos relevantes que los del Congreso de los Diputados. Esa comprobación podría hacerse en los Parlamentos autonómicos y en la representación española en el Parlamento Europeo. Con respecto a los primeros, una eventual (bien que improbable) modificación de las listas en ese sentido podría proporcionar datos significativos sobre su grado de utilización por los votantes y sobre su incidencia en los partidos a la hora de seleccionar a los candidatos, confeccionar las candidaturas, planificar la estrategia electoral, preparar la campaña y ofertar a los electores la doble posibilidad de votar por una lista de candidatos partidistas y de seleccionar entre algunos de ellos. Con respecto al segundo, la implantación de alguna variante de voto preferencial en las listas para las elecciones al Parlamento Europeo podría ampliar las posibilidades de selección del votante con escasos costes para los candidatos y los partidos a causa de las características de las consultas europeas como elecciones de «segundo orden»¹⁷.

LA SUSTITUCIÓN POR EL SISTEMA ALEMÁN

El sistema electoral alemán ha sido contemplado con una particular fascinación por quienes proponen *abrir las listas* como mejor y casi exclusivo remedio para los defectos del sistema español. El aspecto que concita las mayores simpatías radica en la concesión al elector de dos *papeletas*, como suele especificarse erróneamente, o de dos votos: mediante el primero vota en circunscripciones uninominales para la elección directa de un candidato mediante mayoría relativa, y mediante el segundo vota a una lista cerrada y bloqueada de un partido en el nivel federal mediante una fórmula proporcional. De este modo, se combinaría a la perfección *lo mejor* de los sistemas electorales mayoritarios y proporcionales al pretender combinar los beneficios de las relaciones personalizadas con los candidatos y las ventajas de una representación proporcional al peso electoral de los partidos. El sistema alemán no pertenece a la categoría de los

16 Debe recordarse que el Senado permite al votante la máxima libertad a la hora de confeccionar su propia candidatura mediante una variante de *panachage*. Por distintas circunstancias, sin embargo, es evidente que esta forma de expresión del voto no marca ninguna diferencia con respecto al Congreso de los Diputados, que carece asimismo de relevancia alguna para el propio votante y que no genera efectos diferenciados para la composición de la Cámara; puede verse Montero y Gunther, «Sistemas 'cerrados' y listas 'abiertas'», pp. 63 ss.

17 He tratado con mayor amplitud estas cuestiones en J.R. Montero, «El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma», en *Revista de Estudios Políticos*, 95, 1997, pp. 9-46.

mixtos (como suele decirse, «mitad mayoritario, mitad proporcional»), sino que es en realidad un sistema acusadamente proporcional que integra criterios de voto procedentes de sistemas mayoritarios y proporcionales: como suele denominársele, se trata en realidad de un sistema de representación proporcional personalizada. Pero su personalización es menos relevante de lo que tiende a creerse. Esa personalización se mueve sobre todo en el plano *psicológico* más que en el efectivo, puesto que ni existen dos tipos de parlamentarios según se presenten en los distritos uninominales o en los plurinominales, ni los primeros son más conocidos que los segundos, ni los votantes los distinguen a lo hora de depositar sus dos papeletas: en más de nueve de cada diez casos, los dos votos se dirigen al mismo partido ¹⁸. Sea como fuere, parece evidente que la simple propuesta de adopción de todo un sistema electoral, y tan complejo además como el alemán, para solventar un problema tan específico como el de las listas electorales resulta cuando menos desmesurada. Como se ha añadido acertada y gráficamente, la relación entre el problema y la solución equivale a «recomendar que se cambie el bloque de un motor porque no funciona una bujía o incluso porque eso es lo que uno sospecha sin poderlo probar. Los cambios de un sistema electoral a otro sólo tienen sentido cuando hay algo que funciona realmente mal o incluso no funciona y existe la razonable certeza de que la causa del problema o, al menos, una de las principales causas está en el sistema electoral» ¹⁹. Además, la dificultad de la *importación* del sistema alemán se vería agravada por la necesaria reforma de la Constitución. Contra lo que se ha sostenido ²⁰, la por lo demás improbable adaptación del sistema alemán exigiría la modificación de los artículos 68.2 y 68.3 de la Constitución.

18 Para dos trabajos útiles del sistema electoral alemán, pueden verse los de Max Kaase, «Personalized proportional representation. The model of the west german electoral system», en Arend Lijphart y Bernard Grofman, eds., *Choosing an electoral system*, Nueva York: Praeger, 1984, pp. 155-164, y Dieter Nohlen, «El sistema electoral alemán. Un estudio comparativo», en Montabes, ed., *El sistema electoral a debate*, pp. 129-145.

19 Julián Santamaría, «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en Montero, Gunther y otros, *La reforma del régimen electoral*, p. 124.

20 Por ejemplo, por Manuel Jiménez de Parga, *La ilusión política. ¿Hay que reinventar la democracia?* Madrid: Alianza, 1993, p. 62.

UN NUEVO SISTEMA ELECTORAL PARA UN SISTEMA POLÍTICO NUEVO

La tercera pregunta demandaba qué solución relativa al sistema electoral era la preferible a la vista de las «carencias y necesidades de nuestro sistema político». Permítaseme añadir que se trata de una pregunta a mi juicio mal planteada: cualesquiera que fuesen esas carencias y necesidades, es más probable que ni hayan sido ocasionadas por el sistema electoral, ni el sistema electoral pueda contribuir eficazmente a su resolución. Creado en 1977, el sistema electoral se ha convertido ya en el más duradero de la historia electoral española. Ha sido también, de nuevo en mi opinión, el más eficiente, bien que a lo largo del tiempo transcurrido hayan ido apareciendo las corrientes críticas y las propuestas de reforma que hemos examinado. Naturalmente, ese catálogo podría ampliarse. Pero, al cabo, la dificultad no reside tanto en la variedad de opciones existentes, sino en las razones para cambiar y en los costes de las modificaciones. Los cambios efectuados en la mayor parte de los países europeos desde los años cincuenta han solido contar con tres elementos básicos: primero, existían acuerdos entre las élites partidistas y parlamentarias tanto sobre el *problema* (casi siempre, el de la desproporcionalidad) como sobre su *solución* mediante la reforma adoptada; segundo, se ha preferido siempre una estrategia gradualista a otra maximalista en los objetivos y procedimientos seguidos; y, tercero, los protagonistas compartían formas consensuales o consociativas de hacer política, y por lo tanto muy alejadas de los discursos mayoritarios.

La traducción de estas características al caso español resulta, al menos en los momentos actuales, bien diferente. De una parte, la desproporcionalidad *no* parece ser un problema para ninguno de las principales fuerzas parlamentarias, excepto para IU; pero IU no ha hecho obviamente de la desproporción votos/escaños que le afecta una cuestión de principio con respecto a su integración en el sistema de partidos y su participación en los ámbitos parlamentarios. De otra parte, la desproporcionalidad tampoco ha sido aducida de forma más o menos airada por algún partido minoritario como la razón para ser una fuerza extraparlamentaria, convirtiendo a esta exclusión en un criterio desnaturalizador del sistema electoral y deslegitimador de la composición del Congreso de los Diputados: en realidad, no hay partidos relevantes que se queden fue-

ra de él a causa de los sesgos mayoritarios del sistema electoral. Y tampoco las mayorías parlamentarias formadas tras cada una de las elecciones han supuesto problemas de legitimidad a la hora de gobernar (sino, obviamente, todo lo contrario, incluso para los partidos de la oposición), ni las desviaciones en escaños con respecto a los votos han sido sistemáticamente contestadas por ninguno de los contendientes.

Ahora bien, el que los rendimientos del sistema electoral español hayan sido evaluados positivamente por actores políticos y expertos académicos no predetermina que lo sigan siendo en el inmediato futuro. Es probable que la configuración actual de las listas electorales siga generando en algunos sectores una cierta insatisfacción, asociada a evaluaciones críticas de los partidos, el Parlamento o los parlamentarios. Pero no debe olvidarse que la forma de expresión del voto es una de las variables más débiles del sistema electoral. Y si se vincula de algún modo la expresión del voto en listas cerradas y bloqueadas a la existencia de una cierta desafección democrática, debe tenerse en cuenta que, además de tratarse de una relación causal sumamente discutible, la *ingeniería electoral* ha mostrado con creces estar definitivamente mal equipada para afrontar ese tipo de problemas.

Mayor importancia pueden revestir los efectos del sistema electoral sobre las mayorías parlamentarias, así como sobre sus relaciones con la formación y estabilidad de los gobiernos. Hasta el momento, las propuestas de reforma más fundamentadas se integraban sin dificultad en el diseño general del sistema electoral por suponer sólo cambios menores en sus elementos constitutivos; por ejemplo, para reducir las desviaciones en el prorrateo de escaños entre las circunscripciones, o los sesgos desproporcionales en la asignación de escaños entre los partidos. Tras las elecciones de los años noventa, sin embargo, el acuerdo implícito existente en la aceptación de la desproporcionalidad por la compensación derivada de mayorías *suficientes* puede romperse si fallara uno de los términos de la ecuación. Es decir, si se agravasen las condiciones actuales de gobiernos minoritarios que son incapaces de coligarse con partidos menores y que deben basarse en los apoyos parlamentarios de partidos nacionalistas o regionalistas. Esta situación está detrás de las propuestas esporádicas que defienden la implantación de un sistema mayoritario para realzar la fuerza parlamentaria del primer partido a la vez que reducir la relevancia estratégica de los partidos nacionalistas para apoyar a gobiernos minoritarios. Pero, dejando al margen la completa falta de apoyo de las élites partidistas, estas propuestas chocan al menos con dos obstáculos. Desde el punto de vista formal, se enfrentan con la necesidad de

una reforma de la Constitución. Desde el punto de vista material, tienen aseguradas la máxima desproporcionalidad; pero no garantizan la formación de mayorías absolutas, dado que partidos políticos «locales» (o «no estatales», pero usualmente de ámbitos territoriales reducidos) pueden aprovecharse de la reforma y debilitar, en lugar de reforzar, las grandes mayorías que se persiguen. La continuidad de gobiernos minoritarios con apoyos limitados a unos partidos nacionalistas que continúen prestando sólo apoyos externos a cambio de políticas autonómicas centrífugas podría llevar así a una hipotética reconsideración del sistema electoral. Pero entonces la discusión sobre su proporcionalidad, por no decir nada sobre sus formas de expresión del voto, quedaría postergada ante la búsqueda de mecanismos que arrojen mayorías estables y a ser posible absolutas. Es probable entonces que la fascinación producida por la capacidad integradora del modelo proporcional alemán deje paso, como por lo demás está ya ocurriendo en otros países, a la invocación de la artificial eficacia del modelo mayoritario a dos vueltas francés. Pero, como suele decirse, ésa es otra historia, y que merecerá ser abordada en otra ocasión.

Francesc Pallarés Porta

CATEDRÁTICO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
DEPARTAMENTO DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES. UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

El juicio sobre un sistema electoral no puede hacerse fuera del contexto y de los objetivos presentes en su génesis. Cuando en 1977 se diseñó el sistema electoral que después se ha consolidado existían importantes dudas sobre el sistema de partidos que podía resultar, de la correlación de fuerzas y del nivel de fragmentación electoral y parlamentaria que pudiera surgir de las elecciones, así como de las posibilidades de formación de un gobierno apoyado en mayoría sólida para poder dirigir un complicado proceso de transición y de consolidación de la democracia.

En el marco de las negociaciones de la transición Suárez acepta la proporcionalidad que reivindica la oposición pero introduce un mecanismo corrector a sus efectos para, al tiempo que obtener ciertas ventajas, evitar una excesiva fragmentación que dificultaría la necesaria estabilidad de los gobiernos en procesos tan delicados como la transición española.

En el marco de la horquilla constitucional de 300-400 diputados la circunscripción provincial es la pieza central del mecanismo corrector y principal elemento de distorsión de la proporcionalidad en nuestro sistema. Por su parte, tanto el Decreto-Ley de 1977 como la LOREG concretan la fórmula proporcional en un sistema de la media más alta por el método d'Hondt, que en circunscripciones amplias tiene efectos sólo ligeramente más favorables a los grandes partidos (a nivel de circunscripción) que otros mecanismos proporcionales, sobre todo cuando se aplica sobre la serie numérica normal (1,2,3,...). Sin embargo los efectos favorables a los grandes partidos son mucho más importantes en circunscripciones pequeñas; y hay gran número de ellas en nuestro país. De esta forma, los dos grandes partidos a nivel estatal – UCD y PSOE – junto a los nacionalistas catalanes y vascos convergen en su apoyo a la provincia como circunscripción.

Por otra parte, la concreción legislativa en dos escaños de la garantía constitucional de representación para todas las provincias, introduce un factor de desigualdad del valor de representación del voto en favor de las circunscripciones menos pobladas, y por lo tanto a favor de los partidos con mejor implantación en medio rural, beneficiando inicialmente a UCD. La crisis de UCD deja como gran beneficiario de este diseño al PSOE, que mejora sensiblemente su posición en las circunscripciones rurales. El avance del PP desde 1993 sitúa otra vez el centro-derecha como principal beneficiario del sistema electoral.

La barrera del 3% a nivel de circunscripción no es un elemento que condicione de manera significativa la proporcionalidad del sistema.

Sin embargo los efectos del sistema electoral no quedan aislados en la representación obtenida por cada partido. Tras las distorsiones en la proporcionalidad, tras las primas y penalizaciones en el número de diputados en relación al número de votos, está la configuración de mayorías y minorías, las necesidades o no de alianzas, de coaliciones, la configuración de posibles mayorías alternativas, etc...

Comparando la composición del Congreso que resultó de las diferentes elecciones realizadas desde 1977 hasta 1996 aplicando nuestra ley electoral, con la hipotética configuración que hubiera resultado de la aplicación de un sistema plenamente proporcional a nivel global (como es el caso alemán, por ejemplo) podemos ver el importante papel jugado por nuestro sistema electoral en el proceso político de la democracia española.

Así, sin la intervención de las distorsiones — o correctivos— de nuestro sistema electoral la correlación de fuerzas en el proceso constituyente, así como en la 1ª legislatura, hubiera sido mucho más ajustada. Aquella «mayoría mecánica» de UCD+AP/CD en las legislaturas de 1977 y 1979, no hubiera existido. Sin embargo tampoco existía una mayoría alternativa clara: PSOE+PCE (junto al PSP en el 77) tenían prácticamente el mismo número de diputados que UCD+AP. Las diversas opciones nacionalistas y regionalistas, especialmente los nacionalistas catalanes y vascos, disponían de importante capacidad para alterar el equilibrio. Bien es cierto, por otro lado, que en esta fase el sistema electoral «facilitó» la formación de mayorías de gobierno monocolor, en principio más estables — lo que para muchos era especialmente conve-

niente en aquella transición—, aunque luego UCD se desintegrara por problemas internos.

Posteriormente, y durante la década de los ochenta, tan sólo en 1982 el PSOE hubiera obtenido la mayoría absoluta. En cambio en las legislaturas de 1986 y 1989, tanto el CDS como IU habrían tenido un papel mucho más relevante dada la necesidad de apoyos que hubiera tenido el PSOE.

En definitiva, sin los efectos del sistema electoral, en este periodo la dinámica parlamentaria y política se habría desarrollado sobre un mayor juego de equilibrios. Además de las conjeturas que puedan hacerse sobre si el devenir y crisis de los terceros partidos (PCE, CDS, IU) hubiera sido igual en el caso de disponer del más amplio número de parlamentarios que les correspondía según el voto popular y hubieran tenido posibilidad y responsabilidades en la formación de mayorías de gobierno.

Congreso de los Diputados

Simulación de resultados con Sistema Electoral plenamente proporcional

	77	79	82	86	89	93	96
AP/PP	32	22	97	99	97	129	142
PSOE	114	117	178	167	150	143	137
PCE/IU	36	41	14	16	34	35	38
UCD/CDS	134	134	34	34	29	6	-
CiU	10	10	13	19	19	18	16
ERC	-	2	2	-	-	2	2
PNV	6	5	7	5	4	4	4
HB	-	3	3	4	3	3	2
EE	1	1	1	2	1	-	-
EA	-	-	-	-	2	1	1
PSA/PA	-	6	-	-	3	1	1
PAR	-	-	-	1	1	2	-
UPC/AIC/CC	-	1	-	1	1	3	3
BNG	-	-	-	-	-	1	3
CG	-	-	-	1	-	1	-
UV	-	-	-	1	2	1	1
PSP	17	-	-	-	-	-	-
UN	-	8	2	-	-	-	-
RM	-	-	-	-	4	-	-
	350	350	350	350	350	350	350

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Junta Electoral Central y Ministerio del Interior

Composición real en las diversas legislaturas

	77	79	82	86	89	93	96
AP/PP	16	9	105	105	107	141	156
PSOE	118	121	202	184	175	159	141
PCE/IU	20	23	4	7	17	18	21
UCD/CDS	165	168	11+2	19	14	-	-
CiU	11(PDC)	8	12	18	18	17	16
ERC	-	1	1	-	-	1	1
PNV	8	7	8	6	5	5	5
HB	-	3	2	5	4	2	2
EE	1	1	1	2	2	-	-
EA	-	-	-	-	2	1	1
PSA/PA	1	5	-	-	2	-	-
PAR	-	1	-	1	1	1	-
UPC/AIC/CC	-	1(UPC)	-	1 (AIC)	1(AIC)	4 (CC)	4 (CC)
CG/BNG	-	-	-	1 (CG)	-	-	2(BNG)
UV	-	-	-	1	2	1	1
UPN	-	1	-	-	-	-	-
PSP	6	-	-	-	-	-	-
Unión Nacional	-	1	-	-	-	-	-
Otros	4	-	2 (UCD-AP)	-	-	-	-
	350	350	350	350	350	350	350

Fuente: Junta Electoral Central y Ministerio del Interior

Con el reequilibrio de fuerzas debido al ascenso del PP en 1993 se empiezan a observar efectos de mayor calado sobre el proceso político. En función del voto popular, y aplicando un sistema plenamente proporcional, tras las elecciones de 1993 y 1996 la única mayoría absoluta posible era PSOE + IU. Como se sabe las distorsiones a la proporcionalidad de nuestro sistema ha llevado a la formación de otro tipo de mayorías. Pero en ningún caso como en 1996 sus efectos sobre el sistema político habrán sido más contrarios a los que se hubieran derivado del estricto cumplimiento del principio proporcional que define formalmente nuestro sistema, y ha convertido una mayoría y un gobierno de izquierdas en una mayoría y un gobierno de centro-derecha.

En conjunto un sistema ideal para el mantenimiento de un sistema de partidos semejante al que lo aprobó: pluralismo moderado. Es decir, un sistema de base proporcional, corregido con efectos mayoritarios, y que favorece la existencia de mayorías de gobierno.

PROPUESTAS DE REFORMA

Las críticas al sistema electoral al Congreso de los Diputados han dibujado a lo largo de estos años un proceso irregular, de diversas fases con diversos contenidos, diversos orígenes y diversos objetivos.

En una primera fase, las críticas al sistema electoral al Congreso se dirigen a poner de manifiesto las importantes distorsiones a la proporcionalidad que produce, contrastándolo con el principio de representación proporcional a que debe responder por mandato constitucional.

A principios de los 90, después de un largo período de mayoría absoluta socialista, y en el marco de la aparición de los primeros «escándalos» (financiación irregular de los partidos, casos de corrupción, etc...) aparece un segundo tipo de críticas que imputan a determinados elementos del sistema electoral efectos perniciosos para la relación representantes-representados. Aparecen así críticas a las listas cerradas y bloqueadas, a la elaboración de las listas por las instancias de dirección de los partidos o a las circunscripciones plurinominales.

En este marco de críticas se han ido formulando algunas propuestas alternativas:

1) Con el objetivo de posibilitar una *mayor proporcionalidad* al sistema se han formulado diversas propuestas, cuyos principales ejes pueden sintetizarse en:

- Aumentar a 400 el número de escaños de la cámara. Es la formulación más posibilista, aunque de efectos muy limitados. Permitiría reducir algo la actual desigualdad en el valor del voto entre las circunscripciones más y menos pobladas. A pesar de ello probablemente no haya tenido mayor acogida política debido a dificultades de justificación ante la opinión pública de un aumento del número de diputados en un momento de creciente desconfianza en relación a la clase política.
- Cambio de la fórmula d'Hondt por un sistema de Resto mayor con la provincia como circunscripción en primera instancia y la comunidad autónoma como segundo nivel para agregación de restos y reparto de escaños no atribuidos a nivel provincial. Su principal efecto sería reducir la penalización que con el actual sistema padecen los partidos medios o menores a nivel de circunscripción (a pesar de superar la barrera del 3%). Se ha especulado con

esta propuesta desde el nivel académico, pero la doble circunscripción plantea serias dudas de constitucionalidad.

- Introducir un sistema «a la alemana» que intenta combinar las ventajas de la fórmula proporcional para garantizar la representatividad y las ventajas que se atribuyen a las candidaturas individuales en pequeñas circunscripciones, propias de los sistemas mayoritarios, para una relación más directa representantes-representados. Su principal efecto sería la práctica eliminación de las distorsiones a la proporcionalidad, posibilitando a los partidos medios o menores una representación en la Cámara acorde con su apoyo electoral, siendo más hipotéticas sus aportaciones a mejorar la relación representante-representado.
- 2) Otras propuestas se plantean como objetivos otros aspectos de la relación de representación: -) Estrechar la *relación elector-candidato*; -) Fomentar la *democratización interna* de los partidos.
- Manifestando intención de buscar una mejor *relación elector/representante*, se ha mencionado la posibilidad de utilizar un sistema de voto al candidato y listas abiertas pudiendo votar candidatos de distintos partidos; también se ha sugerido la introducción de circunscripciones uninominales y voto al candidato individual con sistema mayoritario. Sin embargo no se han formulado de manera precisa ni han merecido demasiada atención. En la actual situación supondrían un cambio demasiado radical, con abandono de la proporcionalidad y la introducción de incentivos al bipartidismo en el sistema de partidos. Además, la experiencia comparada hace ser muy cauto en la expectativa de mejora que se plantea.
 - También con el objetivo de una más directa *relación electores/representantes* pero al mismo tiempo buscando una mayor participación de los electores en la selección final de los candidatos electos de los partidos se ha planteado la introducción del voto preferencial (listas desbloqueadas). No afecta a la proporcionalidad, y en su versión más simple — en relación al cabeza de lista— los efectos esperables tanto a nivel electoral como de dinámica interna de los partidos, son muy limitados, más simbólicos de una posibilidad que reales.

La experiencia italiana presenta un balance de muy escasa utilización general del voto preferencial manteniendo la gran mayoría de los electores la propuesta del partido, al tiempo que generándose importantes perversiones clientelares del mecanismo en el sur de Italia, un marco muy específico.

En definitiva, y cara a su posible aplicación a nuestro país, dado su bajo coste, los beneficios – aunque limitados– de su introducción aparecen como claramente superiores.

- El mecanismo de *elecciones primarias* para la designación de los candidatos de los partidos, por su parte, no es un tema de sistema electoral, al menos en sentido estricto, sino un aspecto del funcionamiento de los partidos para la nominación de los candidatos electorales. Tanto Izquierda Unida como sobre todo el PSOE han ido desarrollando esta dinámica interna. De momento en estos procesos sólo participan los afiliados, no estando abiertas a la participación de los electores simpatizantes como sucede en el caso más conocido de las elecciones primarias en los Estados Unidos.

En realidad, en el marco actual de financiación pública de los partidos todos los ciudadanos pagamos cuota a los partidos, y cuando votamos estamos diciendo también a qué partido queremos que vaya aquella pequeña parte de la subvención correspondiente a nuestros impuestos. Por lo tanto existe un vínculo, una base material, para poder participar en las decisiones de unas organizaciones que desempeñan importantísimas funciones públicas en nuestras democracias. Después que cada cual participe en el partido que quiera, si quiere.

- En definitiva, el sistema electoral no es la panacea para arreglar los diversos problemas en la relación de representación. Las eventuales modificaciones que puedan introducirse en él deberán ir acompañadas de otros elementos para producir cambios en la línea de democratizar y dinamizar la vida de los partidos o mejorar la relación representado/representante.

Entiendo que la reforma que se necesita en estos momentos debe apuntar a mejorar la relación electores/institución representativa. En este sentido el primer objetivo sería mejorar la proporcionalidad, interviniendo sobre aquellos aspectos que la reducen, y en el sentido que he apuntado. Ello puede acompañarse de medidas que podrían tener ciertos efectos favorables a la relación representado/representante (sistema «alemán», voto preferencial). Pero en todo caso

una hipotética reforma debe hacerse sobre la base de un amplio consenso.

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

Creo que hoy por hoy el buen funcionamiento del sistema político español exige mantener la financiación pública — directa e indirecta— de los partidos políticos y de las campañas electorales. En absoluto debe suprimirse, ni tampoco reducirse. En cambio debe exigirse transparencia total de ingresos y gastos, así como rigurosa puntualidad en la rendición de cuentas y en el control del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte es cierto que la financiación de nuestro parlamento y nuestros parlamentarios está en niveles bajos en términos comparados. Una mejora en la financiación de la infraestructura parlamentaria y de los sueldos de los parlamentarios también sería un importante elemento de contribución a un mejor funcionamiento de los partidos, en este caso, en sede parlamentaria, es decir, como financiación de la institución pública y democrática por excelencia. Pero la imagen que reciben los ciudadanos del Parlamento y de los parlamentarios no permite plantear mayores gastos. Es un círculo vicioso que corresponde a los partidos romper por el eslabón de la transparencia y la rendición de cuentas.

Ciertamente la naturaleza dual o mixta de los partidos — privada (por su origen) y pública (por sus funciones)— introduce complejidad en el tratamiento de los Partidos, y por lo tanto también en el estudio de su financiación. Es la base para aceptar un doble tipo de financiación, pública y privada, que en general nadie discute. Por otra parte, a mi entender, la relevancia de su función pública es de tal magnitud que debe asegurarse su buen funcionamiento a través de la financiación pública. Independientemente de complementarla con financiación privada, con las restricciones que eviten dependencias de intereses privados en el ejercicio de funciones de interés público.

En sociedades como las europeas el sistema de partidos se ha formado, y expresa, un conflicto de intereses que tiene como polos opuestos los sectores acomodados y los sectores más desfavorecidos. La supresión de la financiación pública, o una limitación significativa de la misma a favor de la financiación privada significaría enormes ventajas para los partidos representantes de los sectores acomodados, con elevada capacidad de financiación. En cambio sería un grave problema para los partidos cuyo programa y cuyos apoyos electorales están más conectados a los sectores más desfavorecidos, con menor capacidad de aportación. Sería una gran fuente de desigualdad en el funcionamiento del sistema político pues afecta a los recursos con que los partidos afrontan la competencia electoral, y por lo tanto puede ser determinante de la correlación de fuerzas parlamentaria y la formación de Gobierno, con el correspondiente impacto sobre las políticas públicas. La financiación de los partidos es un tema sobre el que se manifiesta el conflicto político al igual que sobre otros temas derivados del Estado de Bienestar (Sanidad pública/privada; Educación pública/privada; Jubilación pública/privada; etc...).

La financiación de los *gastos electorales* debería hacerse en base a los votos, estableciendo unos criterios menos restrictivos que los actuales. Por ejemplo, si se obtiene al menos el 3 % de los votos en la circunscripción aunque no se alcance representación en ella.

Por su parte la *financiación ordinaria* debería introducir unos criterios algo más restringidos que en el caso de la financiación electoral pero más abiertos que los actuales. Por ejemplo, la obtención de representación en alguna de las circunscripciones en que se presenta o bien el 5 % de los votos, obteniendo financiación por estos votos aunque no se haya alcanzado representación.

Sobre la publicación de encuestas me parece excesivo el actual período de 1 semana, y creo que la prohibición de publicación de sondeos debería reducirse a los 3 ó 4 últimos días de la campaña, o incluso eliminarse por completo.

Desde el punto de vista de los efectos sobre el comportamiento no veo razón alguna para que los ciudadanos en general no puedan tener información sobre la evolución de la intención de voto hasta el último día. Es un aspecto más del contexto en el que el ciudadano emite su voto y que mejora su nivel de información.

En general la inmensa mayoría de los electores, entre el 80-90 %, tiene formada su opinión y tomada su decisión con antelación a la campaña formal; sólo un sector muy pequeño de electores toma su decisión durante la campaña. Además, sólo una parte de estos últimos dedica cierta atención a la campaña electoral, y en muchos casos su decisión de última hora se toma en función de factores (consejos de familiares o amigos fundamentalmente) que nada tienen que ver con un seguimiento puntual de los sondeos y la correspondiente especulación sobre la orientación del voto.

Los sondeos anteriores a la campaña electoral intervienen mucho más decisivamente en la configuración del contexto de voto, porque son los que ofrecen la visión del estado de la competencia partidista, y porque sobre ellos los partidos plantean sus campañas. Los sondeos de los últimos días poco pueden influir ya, y el margen de maniobra de los partidos en relación a ellos es también muy reducido. Las encuestas de campaña no se separarán demasiado de las anteriores y cualquier variación muy notoria respecto a las pautas y tendencias en ellas definidas es recibida con escepticismo, siempre que no medie algún acontecimiento realmente extraordinario que lo explique. Otra cosa es que la campaña pueda tener efectos para decantar el voto de los indecisos y que en sistemas con un gran equilibrio de fuerzas unos pocos votos, quizás decididos en el último momento, puedan en algún caso decidir mayorías. Pero ello no es motivo para privar a los electores de una información adicional para su libre decisión.

Por otra parte, en el marco del desarrollo de los medios de comunicación cada día es más difícil que estas barreras tengan efectividad y puedan darse a conocer encuestas de última hora desde otros países (prensa, radio, TV, Internet).

En este marco, el argumento de la imposibilidad de hacer cumplir el derecho de rectificación ante una encuesta manipulada aparecida en el último momento tampoco parece realmente sólida, especialmente desde la perspectiva de otorgarle un tratamiento diferente a cualquier otra información, que incluso podría tener efectos mucho más importantes en el voto.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Ciertamente, y de forma genérica, puede decirse que las regulaciones electorales autonómicas siguen la pauta del sistema de elección para el Congreso, a pesar de tener un abanico relativamente amplio de posibilidades para su configuración. Además, teniendo en cuenta los principales elementos: circunscripción, forma de voto, barrera mínima y fórmula electoral, en las Comunidades Autónomas (CCAA) existe una gran homogeneidad en el sistema electoral y que las situaciones que pueden plantearse realmente como excepciones son muy pocas.

Pero el caso español no es único en perspectiva comparada de Estados descentralizados. Todo lo contrario; y aunque con un proceso específico sigue una pauta muy general. En países federales, como Alemania, Estados Unidos o Canadá, con amplia capacidad dispositiva de sus Estados federados/Provincias, se partía históricamente de una cierta diversidad en los sistemas electorales que ha ido confluyendo hacia una gran homogeneidad alrededor del sistema utilizado en el nivel central.

Los sistemas electorales autonómicos han sido diseñados por los mismos partidos que han diseñado el sistema electoral general. El sistema de partidos es el que se había ido formando en el marco del sistema electoral de las elecciones generales antes de que se realizaran unas elecciones autonómicas. Así pues, cara a la elaboración de la normativa electoral autonómica ninguno de los grandes partidos está interesado en alterar un mecanismo que ya le viene bien en general. Por su parte, a los terceros partidos el aumento en el número de diputados les permite un acceso muy proporcional a la representación, y por lo tanto desaparecen las distorsiones derivadas del escaso número de diputados por circunscripción en las elecciones al Congreso.

En relación a alternativas, y sobre el criterio constitucional de proporcionalidad que «garantice la representación de las partes del territorio», existe un cierto margen de maniobra. Así, correcciones en los divisores del método d'Hondt para favorecer a los partidos intermedios, o bien el cambio a una fórmula del resto más alto y doble circunscripción, con la CA como segundo nivel. Pero no son de interés para los grandes partidos, y su aportación a la proporcionalidad sería escasa dado el adecuado tamaño de la gran mayoría de las circunscripciones.

Otras posibles alternativas, como una fórmula «a la alemana» — proporcional personalizada con doble circunscripción— o la introducción de voto preferencial, además de mantener la proporcionalidad del sistema, revierten también a la dinámica interna de los partidos. En este sentido el *mimetismo* que observamos también tiene sus puntos de apoyo en el funcionamiento de los partidos: selección de candidatos, planteamiento de campañas electorales, organización y relaciones de poder internas, recursos a disposición de las elites para obtener (o consolidar) la nominación (i/o competir por la elección). Los partidos *se habitúan* a un determinado funcionamiento, condicionado en parte por el sistema electoral, y las elites dirigentes son, en parte, resultado de estas pautas de funcionamiento. Por lo tanto tienden a mantener el sistema electoral sobre el que, al menos en parte, han obtenido y se apoya su posición dirigente.

De todas maneras el planteamiento de posibles alternativas en los sistemas electorales de las Comunidades autónomas, debería ir ligado a una reflexión sobre el papel y funciones de los parlamentos y de los parlamentarios autonómicos. Un planteamiento mimético de la institución y del cargo tiene un lógico corolario en el mimetismo en los sistemas de elección.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

Me parece conveniente y urgente una reflexión sobre el sistema electoral aplicado en las elecciones municipales. Actualmente se utiliza el mismo sistema desde los municipios de 250 habitantes hasta las millonarias Barcelona o Madrid, con la única diferencia del número de concejales a elegir.

Esta reflexión sería conveniente ubicarla en un marco más amplio, sobre el gobierno local, y debería incluir, al menos, otros dos aspectos: uno es el de la estructura municipal; otro es el de su institucionalización, con la correspondiente atribución de competencias y recursos. Debemos tener en cuenta el gran fraccionamiento y diversidad de la estructura local y de las carac -

terísticas de ubicación de la población; también la gran homogeneidad en la regulación del ente municipal, así como las rigideces, lagunas y planteamientos obsoletos en las relaciones con las instancias supramunicipales (comarcas, provincias) y con los niveles autonómico y central.

En relación al sistema actual, el sistema proporcional y voto de lista han tenido un papel importante para el desarrollo democrático y la consolidación del sistema de partidos a nivel local. También cara al futuro, es conveniente para el buen funcionamiento de nuestro sistema político y de las relaciones ciudadanos-instituciones que el mecanismo proporcional continúe siendo la base del sistema electoral local.

También es positiva la barrera del 5% de los votos para el acceso a la representación municipal, un nivel superior a la de las elecciones generales, reduciendo los incentivos a la dispersión sobre intereses y conflictos casi personales que a veces generan las dinámicas locales.

En cambio podrían reducirse las rigideces del voto de lista e introducir algunas modificaciones para adecuar mejor el sistema electoral a las grandes diferencias en el tamaño poblacional de los municipios.

Así, podría llevarse el sistema de *listas abiertas* que hoy se aplica en los municipios entre 100 y 250 habitantes, hasta el nivel de 500 (¿o incluso 1000?). Una vez consolidados los partidos en nuestro país, este sistema permitiría una mejor elección/selección de las personas con voluntad y capacidad de desarrollar funciones de interés público en el municipio.

Para el resto de municipios, el ámbito local, donde existe un conocimiento más directo de los candidatos, ofrece un marco muy propicio para la introducción del *voto preferencial*, posibilitando un mejor encaje entre ciudadanos y partidos, eliminando la rigidez de la lista bloqueada y permitiendo «matizaciones» importantes.

Por otra parte creo que deberían estudiarse modificaciones en el sistema aplicado en los grandes municipios y ciudades. La elevadísima abstención que en las elecciones municipales se produce en estos ámbitos, en comparación a los municipios pequeños y medios, reclama atención. Las elecciones municipales son aquellas en que mayores son las diferencias de participación entre los pequeños y los grandes municipios. A pesar de que hay otros factores implicados, como

en el resto de elecciones de segundo orden, el elevado abstencionismo aparece como un síntoma claro de lejanía de la institución municipal respecto al elector en las grandes ciudades.

Ciertamente esta percepción no es debida solamente, ni siquiera principalmente, al sistema electoral. Consecuentemente, las modificaciones en el sistema electoral no pueden plantearse como la panacea para solucionar estos problemas en la relación de representación; otras reformas pueden tener un papel mucho más importante, y las relacionadas con la descentralización del gobierno municipal en las ciudades son las principales. Sin embargo las modificaciones en el sistema electoral también pueden coadyuvar en ello. En este sentido, además de la introducción del voto preferencial, en las ciudades podría combinarse la elección de concejales con la elección directa de consejos de distrito. El umbral de población para introducir este mecanismo podría situarse en los 200.000 habitantes.

Por lo que se refiere a la elección directa de alcalde, o a un sistema de primas de representación al partido más votado, creo que en el actual contexto político y sistema de partidos en nuestro país los inconvenientes exceden claramente a unas escasas aportaciones positivas. Muy sucintamente, las ventajas aducidas son que el alcalde disponga de mayoría absoluta para gobernar en base a su programa, sin depender de pactos (al menos postelectorales), y pueda disponer de mayor poder en el consistorio y ante su partido.

¿Se adoptaría un sistema presidencialista votando alcalde y concejales en dos urnas separadas? ¿Qué pasaría en el caso en que el Alcalde y la mayoría en el consistorio no fueran del mismo partido? La situación no parece excesivamente halagüeña, además de que este planteamiento presidencialista obliga a introducir una gran complejidad institucional ¿Se trataría, en cambio, de elegir conjuntamente alcalde y concejales otorgando una prima de representación hasta la mayoría absoluta a la lista más votada? Las distorsiones en la representación respecto al voto ciudadano, así como los incentivos mayoritarios que introduce, suponen un coste muy importante que sólo se justifica como solución a un problema igualmente importante.

Pero no parece que la situación sea tan grave. Por un lado porque en la gran mayoría de municipios el gobierno municipal se basa en la mayoría absoluta de alguna formación, especialmente en los pequeños y medianos municipios. La situación está más equilibrada en las ciudades.

En segundo lugar porque tal como revelan los — ciertamente escasos— estudios realizados son muy pocos los casos — si es que hay alguno— en que haya existido problemas de gobernabilidad achacables al sistema electoral de concejales y alcalde.

Claro que gobernar con mayoría absoluta es más cómodo, pero dado el buen funcionamiento general del sistema, en un país que no se expresa en términos bipartidistas hay que desarrollar la cultura del pacto y la coalición. Por otra parte, el interesado argumento que atribuye a la lista más votada una legitimidad superior a las demás, presentando como contrarios a la voluntad popular los pactos que llevan a la alcaldía a otros partidos, es falaz y antagónico con la cultura democrática. Ser la lista más votada no quiere decir otra cosa que tener más votos y concejales que el resto, pero no una legitimidad superior. Todos los votos son igualmente legítimos e igualmente legítimo es un gobierno municipal basado en pactos de opciones menores, que el basado en mayoría absoluta de una opción.

En relación a las Diputaciones, no veo en este momento necesidad de alterar el actual sistema de elección indirecta. En todo caso sería en el marco de una reflexión y reestructuración del nivel local de gobierno que tendría sentido su modificación.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

Desde el punto de vista de proporcionalidad el actual sistema funciona perfectamente. Lo que se cuestiona en nuestro país, por parte de partidos nacionalistas fundamentalmente, es la circunscripción única. La alternativa se plantea en base a circunscripciones autonómicas. La normativa actual se acerca de forma puramente simbólica a este tema, y parece inocua en sus efectos.

Desde el punto de vista de la proporcionalidad del sistema, el problema de las circunscripciones autonómicas es que en muchas de ellas sólo se podría elegir sólo 1 ó 2 diputados, convir-

tiendo la elección en mayoritaria. Así, atribuyendo un mínimo de 1 escaño por CA y distribuyendo el resto proporcionalmente a la población de cada una, en 8 CCAA se elegirían 1 ó 2 eurodiputados, y se elegirían 3 en otras tres CCAA. Ello implicaría un considerable «desperdicio» de votos en la mayoría de CCAA, convirtiéndose en un desincentivo adicional a la participación en unas elecciones que recogen ya las más bajas tasas de participación. Atribuir de entrada dos escaños por CA mejoraría algo esta situación, aunque no evitaría que la mitad de las CCAA eligieran como mucho 3 eurodiputados, suponiendo en cambio una mayor penalización para las CCAA más pobladas. En cualquiera de los casos, los pequeños y medianos partidos o candidaturas de ámbito estatal serían los más perjudicados por el cambio.

A nivel comparado en ningún otro país se produce este problema dado que las circunscripciones resultantes tienen en su práctica totalidad un número de escaños que permite el juego a la proporcionalidad. El único caso es el de la circunscripción alemana en Bélgica, que tiene sólo 1 diputado, de los 25 que tiene Bélgica. Pero se trata de un caso de representación de minoría en un país donde las comunidades valona y flamenca, es decir, las que configuran Bélgica, se reparten el resto de escaños en dos *circunscripciones/colegios* donde puede jugar perfectamente la proporcionalidad.

Josep M^a Vallés Casadevall

CATEDRÀTIC DE CIÈNCIA POLÍTICA I DE L'ADMINISTRACIÓ
UNIVERSITAT AUTÒNOMA DE BARCELONA

Primer tema: EL SISTEMA ELECTORAL GENERAL

La ingeniería — o la «fontanería»— electoral puede ser interesante como ejercicio teórico, pero debe ser observada con prevención cuando pasamos al terreno de la práctica. Si un sistema electoral ha conseguido — como es el caso español— un razonable grado de operatividad y de legitimidad, no son demasiado aconsejables los experimentos. Por otra parte, tampoco son de demasiado viables. Como es bien sabido, la razón principal es que los actores principales — los partidos con mayor representación parlamentaria— adoptan posiciones conservadoras por motivos obvios. Por su parte, no pocos partidos menores manifiestan también poco entusiasmo por las reformas, porque la incertidumbre y el riesgo que pueden introducir en el rendimiento del sistema neutralizan las presuntas ventajas que esperan obtener de él. Sólo cuando se producen importantes crisis del sistema político se hacen viables reformas electorales en profundidad. Así lo revela la política comparada.

¿Qué juicio merece el actual sistema electoral español? En términos globales, el juicio de los expertos es positivo a la vista de sus rendimientos: una representatividad limitada en términos de proporcionalidad y una garantía razonable para la formación de gobiernos estables.

Con todo, son recurrentes las críticas que algunos sectores formulan al sistema de elección del Congreso de los Diputados. Pero se trata de críticas de sentido opuesto. Para unos, es poco proporcional, porque favorece a los partidos mayores en cada distrito y, en cambio, penaliza a los partidos menores de ámbito estatal. Para otros, es demasiado proporcional al conceder a partidos nacionalistas y regionalistas una representación parlamentaria muy ajustada a su cuota en sufragios. No entraré en el argumento extra-electoral sobre los presuntos efectos negativos de la participación de partidos nacionalistas y/o regionalistas en mayorías parlamentarias de

gobierno. Pero señalaré que una reforma encaminada a dejar fuera del sistema a tales partidos mediante la introducción de una exigente barrera electoral a nivel estatal favorecería quizás la formación de mayorías sin nacionalistas o regionalistas, pero igualmente favorecería la desestabilización del sistema político en su conjunto.

En todo caso, cualquier reforma de calado debería contar con el amplio consenso exigido por las cuestiones electorales en situación de normalidad democrática, incorporando a los partidos estatales — grandes y pequeños— y a los partidos nacionalistas y regionalistas. La estimación de las probabilidades de obtener hoy dicho consenso quedan a la consideración del lector.

Haciendo abstracción de estas premisas, pueden hacerse algunas propuestas de corrección del actual sistema, distinguiendo la elección del Congreso y la del Senado.

PARA EL CONGRESO

Si se acepta la conveniencia de aumentar ligeramente la proporcionalidad votos-escaños a escala estatal, el medio más adecuado sería, a mi juicio, la combinación de distritos de doble nivel territorial: un primer reparto de escaños a escala provincial y un segundo reparto a escala estatal y/o autonómica. Sin entrar aquí en los detalles, un reparto de escaños en los niveles citados permitiría disminuir el número de votos «estériles» o desperdiciados dedicados a partidos menores, dándoles la oportunidad de obtener algún escaño o de aumentar el número de los conseguidos en el primer reparto. Podría completarse esta reforma con la ampliación del número de diputados autorizada por la Constitución. Los modelos disponibles para esta combinación de distritos son varios: los países escandinavos y Austria ofrecen ejemplos de interés.

Soy escéptico respecto a la posibilidad de estrechar la relación entre diputado y electores mediante el recurso al distrito uninominal y/o a la lista no bloqueada. Esta vinculación no depende únicamente de elementos del sistema electoral, sino de otras variables institucionales y culturales más potentes: descentralización territorial, función de los gobiernos locales, organización interna de los partidos, papel de los medios de comunicación, etc. Por otra parte, los distritos uninominales y las listas con preferencias se han revelado a menudo como fuente de clientelismos, localismos y — también en algunos casos— de abiertas corrupciones. Finalmente, la necesidad de delimitar periódicamente los distritos uninominales añade al sistema un

coste adicional, sin que sea demasiado evidente el beneficio que puede reportar.

En cambio, creo recomendables otras variaciones menores en la operativa del proceso de votación: por ejemplo, la papeleta única y la ampliación del horario de votación. La papeleta única supondría — mientras no se adopte la votación por vía electrónica— un avance en economía y disminución de riesgos de error y manipulación. El límite horario para la jornada electoral — ocho de la noche— es sorprendente si se compara con los usos sociales del país. En el contexto europeo, España es el país que más retrasa el horario de actividades — laborales, comerciales, de ocio y espectáculos, etc.— y, en cambio, es uno de los que cierra antes sus colegios electorales. En otro orden de cosas, podría considerarse un acortamiento de plazos en el proceso electoral, cuidando de no mermar las garantías exigibles.

Finalmente, el derecho a la presentación de candidaturas debería ser revisado. En las circunscripciones actuales es más sencillo y económico constituir un partido político «ad hoc» y presentar candidaturas bajo su etiqueta que no promover la candidatura de una agrupación de electores. La exigencia de una fianza económica a todas las candidaturas — que sólo se recuperaría si se obtenía un número determinado de sufragios— podría disuadir a algunos de estos pseudo-partidos y evitar la manipulación del proceso electoral en beneficio de intereses mercantiles.

PARA EL SENADO

No es posible hacer recomendaciones demasiado precisas sin tener una idea clara del eventual resultado de la tantas veces retrasada reforma de la Cámara Alta. En todo caso, me parece poco discutible que la circunscripción debería ser la Comunidad Autónoma, tanto si los senadores son elegidos por sufragio directo, como si son elegidos por los correspondientes parlamentos y/o gobiernos autónomos. Si esta reforma supusiera — como sería recomendable— una reducción del número total de senadores y los redujera a no más de 100-120, tendría como efecto secundario una mayor legitimación de la propuesta de ampliación del Congreso de los Diputados: «menos senadores a cambio de más diputados» sería más aceptable para la opinión

que «los mismos senadores y más diputados».

Segundo tema: FINANCIACIÓN Y ENCUESTAS

El cuestionario plantea, a la vez, la financiación de los partidos y la financiación de sus gastos electorales. Me referiré únicamente a esta segunda cuestión, sin ignorar su relación estrecha con la primera.

Sería beneficiosa, a mi juicio, la reducción de la compensación pública por voto y por escaño. Ello podría comportar una mayor contención en el excesivo gasto electoral en que han incurrido la gran mayoría de los partidos. Por ejemplo: su discutible eficiencia y el escaso beneficio que reportan a un auténtico debate democrático recomiendan, a mi entender, la prohibición o decidida reducción de la publicidad exterior. En cambio, debería considerarse la inserción de espacios gratuitos de propaganda, no sólo en los medios de comunicación de titularidad pública, sino también en los medios privados que dependen de una concesión administrativa. La transparencia del proceso de financiación de las campañas exigiría medios de control más efectivos que los actuales, sin descartar una intervención *ex ante*.

No habría que excluir de la compensación por sufragios obtenidos a los partidos que no han conseguido representación parlamentaria. Pero sería conveniente establecer el requisito de que hubieran alcanzado un porcentaje de votos en un determinado número de distritos, para justificar un grado suficiente de apoyo entre el electorado.

Por lo que hace a los sondeos, la restricción de su publicación plantea problemas nuevos ante la expansión de medios de comunicación vía red y vía satélite, capaces de trascender fronteras y prohibiciones de todo tipo. ¿Cuánto tiempo podrá resistir una regulación restrictiva como la actual? Tal vez el levantamiento de la prohibición de publicación temporal podría compensarse

con la creación de un comité o comisión de expertos neutrales que — bajo la tutela de la Junta Electoral— dictaminara sobre la solvencia científica de los sondeos preelectorales que los medios pretendan publicar o difundir.

Tercer tema: SISTEMAS ELECTORALES AUTONÓMICOS

Cabe explicar el mimetismo que caracteriza a los sistemas electorales autonómicos respecto del sistema electoral general por razones políticas y no como efecto de la perfección técnica de éste último. Fueron, en general, los grandes partidos estatales los que intervinieron en la elaboración de los sistemas electorales autonómicos y fueron sus intereses los que predominaron en el momento de su diseño: no debe sorprender, por tanto, la conservación en los sistemas autonómicos de algunos rasgos importante del sistema general, que no venían exigidos por la Constitución.

En cuanto a su rendimiento, la existencia de distritos con magnitud media más elevada que en la elección del Congreso de los Diputados disminuye la desproporcionalidad de la representación. El prorrateo electoral — o atribución de escaños a distritos— tiene efectos poco iguales en algunas Comunidades: especialmente en Baleares y Canarias, por el hecho de la insularidad, y en el País Vasco, por su peculiar estructura «confederal» entre tres territorios históricos. La existencia de barreras mínimas sólo ha tenido efecto en algunas Comunidades para excluir a partidos locales en beneficio de los partidos estatales.

El rendimiento de los sistemas electorales autonómicos en términos de representatividad y de formación de gobiernos estables no ha sido tampoco negativo, si aceptamos que la necesidad de negociar coaliciones de gobierno no es un defecto a evitar, sino una consecuencia posible en la democracia parlamentaria. Algunos sistemas electorales autonómicos han sido ya objeto de reforma durante estos primeros años de su vigencia. En todo caso, será la configuración del sistema de partidos en cada Comunidad Autónoma el que oriente en el futuro posibles modificaciones de su propio sistema electoral, sin que sea legítimo imponer un exceso de requisitos generales que contradigan el mismo principio del autogobierno.

Cuarto tema: ELECCIONES LOCALES. AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES

En materia de elecciones locales, se refleja una vez más la gran ficción formalista de someter a todos los municipios españoles a un mismo régimen organizativo, financiero, competencial y, en nuestro caso, electoral. La homogeneidad normativa en materia municipal sigue ignorando situaciones con espectaculares diferencias en tamaño, estructura y dinámica social, actividad económica, tradición cultural, etc. Está pendiente todavía una reforma del gobierno local que, sin descuidar algunos principios básicos comunes, atienda a las particulares circunstancias de cada entidad local.

En materia electoral, por tanto, parece aconsejable plantearse la reforma de la situación actual en dos direcciones. La primera consistiría en trasladar a las comunidades autónomas la facultad de establecer regímenes electorales para sus gobiernos locales, dejando para una ley general algunas disposiciones básicas referidas a las garantías de igualdad y libertad en el derecho de sufragio activo y pasivo.

La segunda consistiría en establecer sistemas electorales diversos, atendiendo al menos a una variable tan objetiva como es el tamaño de su población. En este punto, debería trasladarse a la ley lo que es perceptible cuando se analizan las dinámicas políticas locales, tanto las desarrolladas por élites y cargos políticos locales como las desarrolladas por los propios ciudadanos. Así, los municipios con población inferior a los diez mil habitantes – la inmensa mayoría – deberían elegir a sus ayuntamientos mediante procedimientos más flexibles que los actuales, por lo que hace a la presentación de candidaturas y a las modalidades de voto en manos de los electores. La importancia del factor personal en comunidades de esta dimensión ha de ser reconocida de modo más eficaz en el sistema electoral.

Las propuestas de elección directa del alcalde suelen basarse en dos argumentos: la personalización de la dinámica electoral y la conveniencia de facilitar la constitución de mayorías municipales sólidas y capaces de gobernar eficazmente. El primer argumento parece difícil de refutar: es cierto que todas las elecciones – generales, autonómicas, locales – tienden a plantearse en términos presidencialistas, «como si» presidente del gobierno, presidente de comunidad autónoma y alcalde fueran elegidos directamente por los ciudadanos. Esta dinámica va en detrimento de las preocupaciones programáticas y de las fidelidades partidarias que pudieran al-

bergar los ciudadanos. El segundo argumento — procurar mayorías municipales sólidas— supone que los gobiernos municipales han padecido en estos veinte años de democracia local un déficit de gobernabilidad. Pero los datos no abonan esta presunción, puesto que — pese a la existencia de algunos casos aislados de inestabilidad— hay consenso entre los especialistas para subrayar la consistencia y la eficiencia de los gobiernos locales.

Los argumentos a favor de la elección directa del alcalde no parecen tener suficiente peso para alterar el régimen electoral de todos los municipios, sometiéndoles de nuevo a un sistema uniforme: tal vez lo que sea recomendable para comunidades de tamaño reducido, lo sea menos en poblaciones de mayor dimensión. Establecer la elección directa del alcalde en municipios menores podría ser un paso para experimentar el resultado del mecanismo. En cualquier caso, sería imprescindible arbitrar cláusulas que garanticen al alcalde de elección directa un apoyo mayoritario en el concejo municipal, para evitar situaciones de «co-habitación» que degeneren en conflicto o bloqueo. Tales cláusulas no son de difícil elaboración, como se comprueba en sistemas electorales de otros países.

La elección de las diputaciones provinciales presenta déficits democráticos de importancia. Al establecer una elección de segundo grado basada en el número de concejales obtenidos por cada partido o coalición, y no en el número de votos populares que han obtenido, se propicia la existencia de desviaciones en la proporcionalidad entre diputados provinciales y voto agregado. A ello contribuye de manera decisiva la fragmentaria estructura del mapa municipal y la desigual representación entre habitantes de municipios grandes y habitantes de municipios medianos y pequeños. Mientras no se revise este mapa municipal, convendría distribuir los diputados provinciales en relación a los votos obtenidos por cada partido o coalición, y no en relación al número de concejales.

Quinto tema: ELECCIONES EUROPEAS

En el sistema electoral para el parlamento europeo, lo que se consigue en proporcionalidad en la distribución de escaños gracias al distrito único estatal se pierde en proximidad entre electores y candidatos: las largas listas de las candidaturas aumentan – si cabe– la sensación de distancia entre unos y otros.

No sería adecuado señalar este factor como único o principal factor de desmovilización del electorado, que – como es sabido– se abstiene de forma notable en los comicios europeos. Reformas sustanciales en las instituciones de la UE son las que podrían estimular la participación. Sin embargo, quienes se muestran preocupados por la relación diputados-electores en otros niveles electorales no deberían oponerse a la adopción de la comunidad autónoma como distrito electoral.

En todo caso y con el fin de no afectar excesivamente la relación final entre votos y escaños, la opción más conveniente sería también aquí la combinación de distritos: la comunidad autónoma se constituiría como primer ámbito de distribución de diputados, dejando para un segundo reparto de ámbito estatal los escaños necesarios para compensar desviaciones excesivas de la proporcionalidad. Existen diversas posibilidades técnicas de traducir en la práctica el acuerdo político indispensable sobre este particular.